

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق

جامعة الاسكندرية

العددان الأول والثاني ١٩٩١



مَجَلَّةُ الْحَقُوقِ

لِلْبَحْثِ الْقَانُونِيِّ وَالْاِقْضَائِيَّةِ

مَجَلَّةٌ مُحْكَمَةٌ تُصَدِّرُهَا كَلِيَّةُ الْحَقُوقِ
جَامِعَةُ الْإِسْكَانْدَرِيَّةِ

سُكْرَتِيرُ التَّحْرِيرِ
الْأَسْتَاذُ الدُّكْتُورُ

عَادِلُ حَشِيشِشْ
وَكِيلُ الْكَلِيَّةِ

رَئِيسُ التَّحْرِيرِ
الْأَسْتَاذُ الدُّكْتُورُ

مُصْطَفَى مُحَمَّدُ الْجَمَالِ
عَمِيدُ الْكَلِيَّةِ

رؤساء التحرير السابقون

الدكتور / زكي عبد المتعال مؤسس المجلة

(١٩٤٣ - ١٩٤٥)

الدكتور / السعيد مصطفى السعيد (١٩٤٨ - ١٩٤٩)

الدكتور / حسن أحمد بغدادى (١٩٥٠)

الدكتور / حسين فهمى (١٩٥١ - ١٩٥٧)

الدكتور / أنور سلطان (١٩٥٨ - ١٩٦٩)

الدكتور / مصطفى كمال طه (١٩٧٠ - ١٩٧٥)

الدكتور / على البارودى (١٩٧٦)

- تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع
دستور جديد
- ٢ د. محمد رفعت عبد الوهاب
- تطور النظام النقدي الدولي وأثره على الاتفاقيات الدولية في
مجال القانون الجوى والبحرى
- ٢٠ د. محمد فريد العرينى
- الجانب الانساني للإدارة العامة فى الإدارة العامة الإسلامية
والحديث
- ٨١ د. عبد الغنى بسيوتى
- الطعون الانتخابية
- ٢٣٥ د. سامى جمال الدين
- عقد تحصيل الديون التجارية
- ٢٩٨ د. هانى دويدار
- نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب
بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى
- ٣٥٣ د. ابراهيم عبد العزيز شيجا

بسم الله الرحمن الرحيم

تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع دستور جديد

بقلم : أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية حقوق الاسكندرية

دستور جمهورية مصر العربية الدائم النافذ منذ موافقة الشعب
فى الاستفتاء بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧١ ، يحتاج لتعديلات
عديدة كشفت عنها تجارب التطبيق والممارسة السياسية خلال الفترة
التي تلت نفاذه حتى الآن .

ويلاحظ أن وصف الدستور بصفة الدستور الدائم إنما هو فى
حقيقته غير دقيق ، ذلك أنه لا يوجد دستور دائم بالمعنى القانونى
للكلمة . فالفقه الدستورى يتجه فى غالبية العظمى إلى انعدام
القيمة القانونية لتحريم تعديل أى دستور . لأن تحريم تعديل أى
دستور يتنافى مع السيادة الشعبية ، ويتضمن فرض ارادة الأغلبية
الشعبية عند وضع الدستور على الشعب فى أجياله اللاحقة . ثم أن
تحريم التعديل يتنافى مع مقتضيات التطور . وفى الحقيقة أن
وصف الدستور بالدائم لم يكن يتضمن فى ذهن واضعى مشروع
الدستور هذا المعنى المتطرف ، بل كان المقصود بالدوام الاستقرار
والثبات ، حيث عرفت مصر قبل دستور ١٩٧١ دساتير مؤقتة تمثلت
فى دستور ١٩٥٨ عقب وحدة مصر وسوريا ، ثم دستور ١٩٦٤ المؤقت
عقب الظروف التالية للانفصال والتحول الاشتراكى للدولة .

ثم ان دستور ١٩٧١ قد طرأ عليه تعديل هام بناء على
الاستفتاء الذى تم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ طبقا للمادة ١٨٩ من
الدستور ، وتضمن هذا التعديل عدة مواد من الدستور من أبرزها المادة

الخامسة التى ألغت الاتحاد الاشتراكى العربى كحزب واحد وألغت محله نظام تعدد الأحزاب ، والمادة الثانية التى اعتبرت مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع بعد أن كانت مجرد مصدر رئيسى بين مصادر أخرى رئيسية . وكذلك المادة ٧٧ التى أسيحت بعد تعديلها تجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعدد آخرى من غير تحديد ، بعد أن كانت فى الماضى تشترط أن تكون إعادة الانتخاب لمدة واحدة فقط ومتصلة . وأخيرا نشير إلى اضافة فصل جديد فى الدستور ينظم مجلس الشورى لأول مرة ، بالإضافة إلى فصل جديد آخر خاص بسلطة الصحافة .

هذه التعديلات التى تضمنها استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠ تطبيقا للمادة ١٨٩ ليست بالقليلة . ومع ذلك نحن نرى مع غير قليل من آراء الفقه الدستورى المصرى أن التجربة السياسية فى مصر أصبحت تتطلب تعديلات أخرى تتميز بأهميتها وخطورتها ، من حيث أنها جذرية وتتصل بجوهر نظام الحكم الذى أقامه الدستور . ونرى أنه من الأفضل بالنظر لخطورة وتعدد هذه التعديلات التى سنشير إليها ، من الأفضل أن يتم انشاء دستور جديد كما سنشير فيما بعد .

وفىما يلى تلك التعديلات التى نرى أهمية ادخالها على دستور

- : ١٩٧١

أولا : فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية ،

جمع دستور ١٩٧١ بين بعض خصائص النظام البرلمانى وبعض خصائص النظام الرئاسى . فقد أخذ من النظام البرلمانى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية والحكومة ، كما أخذ بمبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن الدستور لم يأخذ بالنظام البرلمانى خالصا ، إذ أخرج عليه فى شان دور وسلطات رئيس الجمهورية وأخذ فى شأنها ببعض خصائص النظام الرئاسى كما هو مطبق بشكل كامل فى الولايات المتحدة الأمريكية . فليس

الجمهورية فى دستور ١٩٧١ يتمتع باختصاصات وسلطات واسعة ، يمارس معظمها منفردا بمقتضى قرارات جمهورية تحمل توقيعها وحده دون مشاركة الحكومة أو هيئة الوزارة . حقيقة هناك اختصاصات مشتركة يمارسها الرئيس بالاشتراك مع الحكومة أو هيئة الوزارة ومى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها (المادة ١٣٨ من الدستور) ، وكذلك تعيين الموظفين وعزلهم ، وأخيرا اقتراح القوانين على مجلس الشعب . وهناك من ناحية أخرى اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء حددتها المادة ١٥٦ من الدستور . ولكن باقى الاختصاصات والصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية ، الأكثر أهمية على الإطلاق والأكبر نطاقا وحجما قد حجزها الدستور للرئيس الجمهورية ليمارسها دستوريا بصورة منفردة واستقلالاً عن الحكومة . وهى سلطة الرئيس فى قيادة القوات المسلحة وإبرام المعاهدات ، وفى العفو عن العقوبة ، وفى دعوة مجلس الشعب للانعقاد فى دوراته العادية واجتماعاته الاستثنائية ، وسلطته فى الاعتراض على القوانين وفى حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . والأكثر خطورة وأهمية هى سلطة الرئيس المنفردة فى اصدار كافة اللوائح الأساسية ، كاللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط ، وأيضا وبالأذات القرارات بقانون بناء على تفويض من مجلس الشعب (مادة ١٠٨ من الدستور) والقرارات بقانون فى حالة الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب . هذا بالإضافة إلى انفراد الرئيس بسلطة اعلان حالة الطوارئ ، واعلان تطبيق المادة ٧٤ واتخاذ الاجراءات السريعة التى تخولها عند حدوث الاخطار الدستورية التى حددتها .

وقد ذهب رأى فى الفقه إلى أن تلك السلطات الكبيرة يجب ألا يمارسها الرئيس منفردا رغم ظاهر التصور ، وإنما يجب أن تكون ممارستها بواسطة الحكومة أو بالمشاركة معها . ولكن للأسف هذا رأى لايمكن أن يسود ازاء صراحة نصوص الدستور التى لا تحتمل هذا التفسير بنأى حال . بدليل أنه حيث اراد الدستور المشاركة الحقيقية بين الرئيس والحكومة نص على ذلك صراحة ، ومثال هذا المادة ١٣٨ التى نصت على أن يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى

وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها . وهو ما أكدته المادة ١٥٦ التى تصدت لبيان اختصاصات الحكومة . أما باقى الاختصاصات التى أشرنا إليها وهى كثيرة جدا لم يشر فيها الدستور إلى تلك المشاركة . وهناك دليل آخر على ارادة المشرع الدستورى فى انفراد الرئيس بممارستها ، وهو أن المادة ١٤٤ من الدستور بشأن إصدار الرئيس للوائح التنفيذية أشارت صراحة إلى إمكانية تفويض الرئيس لغيره فى سلطة إصدارها ، مما يعنى بمفهوم المخالفة عدم إمكانية هذا التفويض أو المشاركة فى غير اللوائح التنفيذية . وأخيرا مما يؤكد فى النهاية انفراد رئيس الجمهورية بممارسة تلك السلطات التى اعطاها له الدستور وحده ، أن القرارات الصادرة بشأن هذه الصلاحيات هى قرارات جمهورية تحمل توقيع الرئيس وحده دون توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص .

وهذا يقودنا إلى التعرف على أول تعديل نراه ضروريا ، وهو يتمثل فى ضرورة اعادة صياغة اختصاصات رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية عموما ، بحيث تكون الاختصاصات المنفردة للرئيس محدودة نسبيا وفى مسائل يغلب عليها الطابع السياسى البحت ، مثل قيادة القوات المسلحة وإبرام المعاهدات والعفو عن العقوبة وإعلان حالة الطوارئ وإعلان تطبيق المادة ٧٤ بضوابط معينة سنشير إليها فيما بعد ، وكذلك حل مجلس الشعب ولكن بعد استشارات معينة كقيود اجرائية سنشير إليها أيضا . أما باقى الاختصاصات وبالذات إصدار اللوائح الادارية والقرارات بقوانين فيجب أن يعطى الاختصاص بشأنها للحكومة أى مجلس الوزراء ، أو على الأقل أن تحمل هذه اللوائح والقرارات بقوانين توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص بجانب توقيع رئيس الدولة ، أى يجب أن تصدر وتعد بالمشاركة بين الطرفين الرئيس مع الحكومة .

وضرورة هذا التعديل تاتى من أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام مجلس الشعب ، فى حين أن الحكومة ورئيسها وأعضاها

هم المسئولون سياسيا أمامه . والقاعدة العادلة تقول أنه حيث توجد المسئولية توجد السلطة وحيث لا تتحقق المسئولية لا توجد السلطة .

ثانيا : أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية ،

هذا الأسلوب معروف وقد نصت عليه المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ جريا على تقليد دستوري بدأ منذ دستور ١٩٥٦ . فمجلس الشعب بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه يقدم مرشحا وحيدا يحوز موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، ثم يعرض هذا الترشيح الوحيد على استفتاء الشعب . ونرى أن هذا الأسلوب محل انتقاد من عدة أوجه : فمن ناحية أولى هو أسلوب أقل ديمقراطية من أسلوب الانتخاب الشعبي المباشر حيث يتعدد المرشحون أمام جمهور الناخبين . ومن ناحية ثانية هذا الأسلوب الانتخابي الذي تضمنه الدستور يتعارض مع الدور القيادي الفعلي الذي أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية في إطار السلطة التنفيذية . فهذا الدور الفعال يتطلب الانتخاب الشعبي المباشر بين مرشحين متعددين بحيث يكون هذا الانتخاب الطبيعي هو أساس شرعية دور الرئيس كقيادة سياسية عليا . ومن ناحية ثالثة أسلوب انتخاب الرئيس في دستور ١٩٧١ يتعارض أخيرا مع معنى الاستفتاء ويخرجه من مضمونه الحقيقي ، فالاستفتاء يكون على موضوع ومسألة معينة وليس لانتخاب الأشخاص .

وفي نهاية الأمر نرى وجوب تعديل هذا الأسلوب في انتخاب الرئيس - على غرار ما حدث في فرنسا منذ تعديل دستور ١٩٥٨ عام ١٩٦٢ - بحيث تُلغى مرحلة ترشيح مجلس الشعب ويصبح من حق كل من توافرت فيه شروط الترشيح التقدم أمام جمهور الناخبين . وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين المتعددين على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين يعاد الانتخاب بين المرشحين الاثنين الأعلى أصواتا بحيث يفوز في الاعادة الحائز على أكثر الأصوات .

أما مسألة إعادة انتخاب الرئيس ، فلا نرى لزوم تقييدها ، بدليل أن دستور ١٩٥٨ في فرنسا لم يضع قيودا في هذا الشأن

المهم فى رأينا هو تعديل أسلوب الانتخاب ذاته على النحو السابق
بيانه ، والشعب هو صاحب الأمر فى الاختيار .

ثالثا : الفصل فى صحة عضوية نواب مجلس الشعب :

نحن نعلم أن دستور ١٩٧١ فى المادة ٩٣ قد أعطى الاختصاص
لمجلس الشعب نفسه للفصل فى صحة عضوية أعضائه ، بعد أخذ رأى
محكمة النقض فى تحقيق تجريه فى الطعون المحالة إليها من مجلس
الشعب . ولكن رأى محكمة النقض هو مجرد رأى غير ملزم لمجلس
الشعب ، ولا تكون العضوية باطلة إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس .
ونحن نعلم محاولات مجلس الدولة الحميدة لأجل انتزاع اختصاص
مواز له بإعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الادارية طبقا للدستور
(مادة ١٧٢) وطبقا لقانون مجلس الدولة (مادة ١٠) . كما نعلم مدى
الخلافات التى ثارت بشأن بعض أحكام المحكمة الادارية العليا فى
هذا الشأن .

ونحن نرى - مع أغلبية الفقه المصرى - وجوب تعديل المادة ٩٣
من الدستور على نحو ينزع الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية
من مجلس الشعب وإعطاء هذا الاختصاص للقضاء وحده بصفته العادلة
المحايدة . لأن اختصاص مجلس الشعب بهذه المنازعة القانونية يجعل
من المجلس خصما وحكما فى ذات الوقت ، سيما مع وجود أغلبية
كبيرة للحزب الحاكم فى المجلس . ونرى أن يكون الاختصاص
القضائى ليس لمحكمة النقض بل لمجلس الدولة بواسطة محكمة
القضاء الادارى كأول درجة ثم المحكمة الادارية العليا فى الدرجة
الثانية . واختصاص مجلس الدولة أوجب ، حيث أن منازعات صحة
العضوية هى بطبيعتها منازعات ادارية تشور بين المرشحين
والناخبين وبين جهة الادارة المنظمة للانتخابات .

ويلاحظ أن فرنسا تعطى الاختصاص للمجلس الدستورى الذى
يختص بجانب رقابة دستورية القوانين قبل اصدار القانون ، يختص
أيضا بالفصل فى صحة عضوية أعضاء البرلمان بمجلسيه .

رابعاً : عدم جدوى الاستفتاء الشعبى فى حالة تقرير مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب وكذلك فى حالة حل مجلس الشعب :

١ - دستور ١٩٧١ فى المادة ١٢٧ بشأن حق مجلس الشعب فى تقرير المسئولية السياسية التضامنية للحكومة ، قد جعل تحريك تلك المسئولية موجهاً ضد رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للحكومة ومشرفاً على أعمالها . ولكن المادة ١٢٧ المشار إليها لم تجعل استقالة الحكومة واجبة عند تقرير مسئوليتها السياسية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ، بل تجيز هذه المادة لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس إعادة بحث الأمر ، فإذا أصر مجلس الشعب على قراره بذات الأغلبية فيجوز لرئيس الجمهورية عرض النزاع بين المجلس وبين الحكومة على استفتاء الشعب . وفى هذه الحالة يجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، وتقف جلسات المجلس . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس .

ونرى أنه لم يكن هناك داع لاستفتاء الشعب فى هذه الحالة ، لأنه فى النظام البرلمانى من المستقر أن نواب الشعب فى البرلمان لهم حق سحب الثقة من الحكومة التى يجب عليها أن تقدم استقالتها نتيجة لذلك ويبدون حاجة لاجراء آخر . سيما وأن سحب الثقة تم بأغلبية كبيرة هى الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس الشعب ، وسيما وأن المجلس قد عاد وأكد قناره من جديد عقب مداولة جديدة . فإجراة اجراء استفتاء شعبى فوق ذلك هو زيادة فى التحوط والحذر لمصلحة الحكومة . لذلك فنحن نرى وجوب تعديل هذه المادة ١٢٧ على نحو يلقى امكانية الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبى ، اكتفاء بقرار مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه بسحب الثقة من الحكومة ، ووجوب تقديم الحكومة استقالها فوراً وبدون حاجة لمداولة

جديدة من المجلس ، على غرار الوضع فى حالة تقرير المسؤولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة .

٢ - كذلك من ناحية مقابلة نحن لا نرى داع أيضا لوجوب استفتاء الشعب إذا أراد رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب عند ضرورة يراها . فالمادة ١٣٦ من الدستور فى شأن حل مجلس الشعب تنص على : " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب ، إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب " .

وهكذا يكون الدستور قد قيد سلطة الرئيس فى حل مجلس الشعب بقيدتين : قيد وجود ضرورة يترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية ، وقيد وجوب استفتاء الشعب على حل المجلس ، بحيث لا يصدر قرار الحل إلا بعد موافقة الشعب فى الاستفتاء . ومن ثم يبدو أن دستور ١٩٧١ أراد أن يقيم توازنا بين حق مجلس الشعب فى سحب الثقة من الحكومة وبين سلطة رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية فى حل مجلس الشعب . وفى الحالتين قرر الدستور استفتاء الشعب . ولكن مع ملاحظة أنه فى حالة سحب المجلس الثقة من الحكومة الاستفتاء يكون جوازا لرئيس الجمهورية ، أما فى حالة حل مجلس الشعب فإن الدستور يوجب استفتاء الشعب كشرط ملزم للرئيس .

وقد سبق أن رأينا أننا لا نرى ضرورة للنص على استفتاء الشعب أصلا فى شأن سحب مجلس الشعب للثقة من الحكومة طبقا للمادة ١٣٧ من الدستور ، اكتفاء بقراءة مجلس الشعب ، بالأغلبية المطلقة لأعضائه كما هو مقرر فى النظم البرلمانية . وهنا أيضا لا نرى ضرورة كذلك لوجوب استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب . فنرى أنه من الملائم عند تعديل الدستور إلغاء النص على الاستفتاء الشعبى هنا أيضا . فإذا كانت حكمة الاستفتاء الشعبى على حل مجلس الشعب هى تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التى يرى من أجلها حل المجلس ، فإن تلك الحكمة مردود عليها من ناحية أن اجراء الانتخابات الجديدة عقب حل المجلس يقرروا

جمهورية يحقق تلك الرقابة الشعبية بصورة لاحقة . فلانتخابات
التي ستجرى عقب الحل لتجديد مجلس الشعب ، ما هي إلا نوع من
الرقابة من جانب جمهور الناخبين ، فإذا انتخب الشعب ذات الأغلبية
البرلمانية السابقة فهذا يعنى أن الناخبين لا يشاركون رئيس
الجمهورية تقدير تلك الضرورة التي دعت له لحل المجلس .

ومن ثم نحن نرى استبعاد استفتاء الشعب في حالة حل مجلس
الشعب . فالرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس فليصدر قرارا به
وتكون الانتخابات الجديدة بمثابة تحكيم إجماع الناخبين في ذات
الوقت ، بدلا من اجراء انتخابات متتاليين مرة للاستفتاء على الحل
ومرة أخرى للانتخابات البرلمانية الجديدة .

ونشير في نهاية هذه الفقرة أنه بشأن حق رئيس الجمهورية في
حل مجلس الشعب ، إذا كنا نحبذ استبعاد الاستفتاء ، إلا أننا من
ناحية أخرى نرى عند تعديل الدستور أن يوضع قيد على سلطة
الرئيس في حل المجلس يتضمن ضرورة أن يسبق قرار الحل استشارة
أجوبية لكل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب نفسه
لاستطلاع رأيهما في حل المجلس . كذلك يجب أن ينص على عدم جواز
حل مجلس الشعب مرتين لذات السبب . وهو القيد الذي كان قد نص
عليه دستور ١٩٢٣ .

خامسا : القرارات بقانون في غيبة مجلس الشعب :

المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ نظمت هذه القرارات بقانون التي
يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذها ، أثناء العطلة السنوية لمجلس
الشعب أو أثناء حل المجلس أو وقف جلساته ، وذلك إذا طرأت خلال
غيبة المجلس ظروف توجب الأسراع باتخاذ تدابير تشريعية لاحتمل
التأخير . وتوجب المادة ١٤٧ المشار إليها عرض هذه القرارات بقانون
على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من اتخاذها إذا كان المجلس
قائما ولكن في مجرد عطلة سنوية ، أما في حالة حل المجلس أو وقف

جلساته فيجب عرض هذه القرارات بقانون على المجلس فى أول اجتماع تال له .

ونرى وجوب تعديل هذه المادة ١٤٧ على نحو يستبعد امكان اتخاذ القرارات بقانون أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب ، والسماح بإصدارها فقط فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته . لأنه طالما أنه فى حالة العطلة السنوية تجب دعوة المجلس خلال خمسة عشر يوما لعرض القرارات بقانون عليه فى حالة اتخاذها ، فهذا يعنى منطقيا أنه لا توجد ثمة ضرورة أو استعجال تستدعى الإسراع فى اصدار تلك القرارات بقانون . فطالما أن دعوة المجلس واجبة فى هذا الميعاد القصير ، فلماذا لا يدعى مجلس الشعب للتشريع بنفسه فى تلك المسائل التى توصف بأنها عاجلة ؟ لذا نرى وجوب حذف هذه الحالة من المادة ١٤٧ ، والاكتفاء بإمكانية اصدار القرارات بقانون فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته ، فهنا للضرورة أو الاستعجال ما يبررها .

سادسا : السلطات الاستثنائية فى حالة الخطر الدستورى طبقا للمادة ٧٤ ،

أيضا من المسائل التى تحتاج إلى تعديل دستورى ضرورية تحقيق الانضباط فى صياغة المادة ٧٤ من الدستور ، التى تحتاج إلى اعادة صياغة على نحو يحقق قدرا من القيود والضمانات الضرورية فى مواجهة السلطات الاستثنائية التى تمنحها هذه المادة لرئيس الجمهورية . فالمادة ٧٤ - كما نعلم - تعطى للرئيس حق اتخاذ الاجراءات السريعة التشريعية كانت أم ادارية ، فى حالة وجود خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . ويقوم الرئيس بعد اتخاذ هذه الاجراءات بتوجيه بيان إلى الشعب ، ثم يجرى الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها .

وكما هو واضح تلك الاجراءات السريعة- قد تشمل اتخاذ قرارات بقوانين وليس فقط قرارات ادارية لاثنية أم فردية ، وتصبح هذه القرارات ذات شرعية نهائية بعد الاستفتاء عليها . وقد استوحى واضعوا الدستور هذه المادة ٧٤ من المادة ١٦ من دستور فرنسا الحالي لعام ١٩٥٨ . ولكن المادة الفرنسية المقابلة للمادة ٧٤ تتضمن عددا من القيود والضمانات لم تتضمنها المادة ٧٤ المصرية، فالمادة ١٦ الفرنسية أكثر انضباطا من عدة أوجه : فمن ناحية أولى الخطر الدستوري الذي يبرر منح السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية أكثر دقة في تحديده ، لأن المادة ١٦ تتطلب أن يصبح النظام الجمهوري أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهده الدولية مهددا بخطر جسيم وحال ، وتشتط أن ينتج عن ذلك الخطر انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . هذا بينما المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تشترط هذا الشرط الأخير دائما وهو تحقق انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . فالمادة ٧٤ أكثر اتساعا في تحديد مجال الخطر الدستوري ، حيث أنها واجهت حالات فضفاضة في مضمونها وهو أن يهدد الخطر إما الوحدة الوطنية وإما سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري . فاعاقة المؤسسات الدستورية هو تعبير فضفاض أقل انضباطا من انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . ثم إن هذه الاعاقة لمؤسسات الدولة الدستورية هي مجرد حالة تخييرية بين حالات أخرى تبيح الالتجاء إلى اعلان تطبيق النظام الاستثنائي للمادة ٧٤ ، وليست شرطا لازما حتما كما في المادة ١٦ الفرنسية .

ومن ناحية ثانية ، المادة ١٦ الفرنسية تتطلب ضمانات اجرائية هامة خلت منها المادة ٧٤ : فالمادة ١٦ في دستور فرنسا توجب على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورئيس مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري قبل اتخاذ قراره بإعلان تطبيق المادة ١٦ . كما توجب على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستوري الفرنسي قبل اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بعد اعلان تطبيق المادة ١٦ . وأخيرا هذه المادة الفرنسية تحرم على رئيس

الدولة الاقدام على حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ ، بل تنص أيضا على وجوب انعقاد البرلمان خلال هذه الفترة بشكل دائم لكى ينه الرئيس إلى وجود نواب الشعب مما يمثل رقابة مستمرة قائمة . هذا وقد خلت المادة ٧٤ من دستورنا من جميع هذه الضمانات الاجرائية الهامة . الضمانة الوحيدة التى نصت عليها المادة ٧٤ هو توجيه الرئيس بياناً إلى الشعب وضرورة الاستفتاء الشعبى اللاحق على ما اتخذه الرئيس من اجراءات . ويلاحظ أن ضمانات الاستفتاء غير منصوص عليها فى المادة ١٦ الفرنسية ، وهى على أى حال ليست بالضمانة القوية عملاً لأن الاجراءات سبق اتخاذها ، ويصعب تصور رفض الشعب لها بعد اتخاذها مع الدعاية الاعلامية القوية .

لذلك نحن نرى ضرورة تعديل المادة ٧٤ من الدستور على نحو يحقق الضبط والأحكام فى تحديد الخطر الدستورى الموجب لإعلان تطبيق هذه المادة ، وعلى نحو يحقق ضمانات وقيود محددة فى استخدام السلطات الاستثنائية خلال هذه الفترة .

وإذا نحن ذهبنا إلى جوهر الأمور وبصورة أشمل ، فإننا نفضل إلغاء المادة ٧٤ تماماً ، وذلك اكفاء بالنص الدستورى الذى يجيز لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) . لأن موجبات اعلان حالة الطوارئ هى عموماً وجود ظروف واطار استثنائية من جنس تلك الاخطار التى تواجهها المادة ٧٤ . وإذا قيل بأن الخطر الدستورى الذى تتضمنه المادة ٧٤ أكثر عمقا واثراً ، فلاشك أن اعلان حالة الطوارئ التى تتضمن اخطاراً أقل قوة تشمل من باب أولى تلك الاخطار الأكثر قوة وشدة التى واجهتها المادة ٧٤ .

يبقى أن نقول فى مقام الحديث عن الظروف الاستثنائية - والشئ بالشئ - يذكر - أنه يجب التفكير بعمق عند تعديل دستور ١٩٧١ فى صياغة جديدة لإعلان حالة الطوارئ وامتدادها ، على نحو يضبط التنظيم الدستورى والقانونى للطوارئ ، حتى نستطيع الخروج من تلك الحلقات المتصلة من الطوارئ المعلنة منذ فترات

طويلة والتي تجعل نظام الطوارئ وكأنه أصبح هو النظام العادى فى حياتنا السياسية .

سابعاً : الاستفتاء السياسى طبقاً للمادة ١٥٢ من الدستور :
فهذه المادة ١٥٢ تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا " . وقد وردت هذه المادة فى دستور ١٩٧١ جرياً على تقليد دستورى سابق بدء منذ دستور ١٩٥٦ .

ونحن إذا كنا ضد الاكثار من الاستفتاءات الشعبية فى مناسبات وأحوال لا مبرر لها ، كما سبق ورأينا مثلاً بشأن الاستفتاء على تقرير مجلس الشعب للمسئولية السياسية للحكومة أو بشأن الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، إلا أننا نرى أن الاستفتاء السياسى طبقاً للمادة ١٥٢ ليس ضاراً بل قد يكون مفيداً فى حالات معينة واجبة . حيث أن هذا الاستفتاء يحقق مشاركة شعبية مباشرة فى مسائل يكون لها من الأهمية القومية الحيوية ، التى تستدعى معرفة رأى جماهير الشعب ازماءها . ولكننا نرى ضرورة تقييد اجراء هذا الاستفتاء بضمانات اجرائية معينة كما سيأتى . ونلاحظ أن دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ قد قرر مثل هذا الاستفتاء فى المادة ١١ منه ، ولكنه قيده من عدة وجوه : فالاستفتاء - طبقاً للمادة ١١ الفرنسية - محدد فى حالات معينة ، ثم إن قرار الرئيس بالالتجاء إلى استفتاء الشعب محاط بقيود اجرائية هامة : هى أن يكون الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة أثناء دورة انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك لمجلس البرلمان ، ويشترط نشر هذا الاقتراح أو ذاك فى الجريدة الرسمية قبل اتخاذ الرئيس لقراره بالدعوة للاستفتاء .

ولذلك فنحن نرى ضرورة تعديل المادة ١٥٢ على نحو يحقق قيوداً اجرائية على الالتجاء إلى هذا الاستفتاء . وبالنظر لظروفنا فى مصر نرى أن تكون الدعوة للاستفتاء السياسى بناء على اقتراح من مجلس

الشعب ، أو على الأقل بعد موافقة مجلس الشعب . وميزة هذا القيد الاجرائى هى عدم امدار سلطة مجلس الشعب التشريعية ، عن طريق الالتجاء إلى الاستفتاء فى مسائل تشريعية وليست ذات طابع سياسى .

ثامنا : تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى :

نحن نعلم أن مجلس الشورى أضيف بناء على التعديل الدستورى الشهير الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . ولكن وضع مجلس الشورى هو وضع فريد لا يخلو من غرابة . فهو من ناحية المظهر والتشكيل له طابع المجلس النيابى نظرا لأن ثلثى أعضائه منتخبين انتخابا علما مباشرا من الشعب ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى . ولكن من ناحية مقابلة لا يمكن اعتبار مجلس الشورى رغم انتخاب غالبية من الشعب ، لا يمكن اعتباره مجلسا نيابيا يشارك مجلس الشعب فى الوظيفة التشريعية ، حيث أن النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصه تعطى له مجرد حق ابداء الآراء الاستشارية غير الملزمة للسلطة التنفيذية أو لمجلس الشعب . ومعلوم أن المجلس النيابى لكى يصدق عليه هذا الوصف ، لا يكفى أن يكون منتخبا كله أو غالبية من الشعب ، بل لابد أيضا أن تكون له سلطة فعلية فى التشريع .

والغريب أيضا أن مجلس الشورى يجوز حله على قرار مجلس الشعب ، بالرغم من أن اختصاصاته محض استشارية كما قلنا ، وبالرغم من انعدام سلطته فى الرقابة على الحكومة .

ولذلك يتساءل رجال الفقه الدستورى المصرى بحق عن جدوى مجلس الشورى بوضعه الحالى . فهو فى هذا الوضع القائم لا يزيد فى الأهمية عن تلك المجالس القومية المتخصصة التى تعين السلطة التنفيذية فى رسم السياسة العامة للدولة ، بالآراء الاستشارية والعلمية التى تبديها فى كافة المجالات . ومن هذا المنطلق لا ضرورة للابقاء على مجلس الشورى .

ونحن نرى مع ما يراه الاتجاه الغالب فى الفقه الدستورى المصرى ، نرى ضرورة تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى دون الغائه ، وبحيث يصبح بمثابة مجلس الشيوخ الذى كان قائما فى ظل دستور ١٩٢٢ . ومن هذا المنطلق الجديد الذى نرجو الاتجاه إليه فى التعديل ، يجب اعطاء مجلس الشورى اختصاصا تشريعيا ملزما ، بحيث تكون موافقته لازمة وضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب على كل مشروع قانون جديد أو تعديل قانون قائم . وميزة هذا التعديل المقترح هى اغناء واثراء وتعميق العملية التشريعية وتحقيق ضمانات الاناة والتورى فى صنع القوانين ، فلا تصدر القوانين بتلك السرعة التى يلاحظها الكثيرون ، والتى تستدعى غالبا التعديلات المتلاحقة للقوانين . وقوانين الموظفين والادارة المحلية والقطاع العام والقوانين الجنائية وقوانين الاسكان لهى خير دليل على ما نقول .

تاسعا ، الغاء نسبة الـ ٢٥٪ من العمال والفلاحين فى مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية :

فنحن نعلم أن دستور ١٩٧١ تطبقا للايديولوجية الاشتراكية تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ فى مجلس الشعب والمجالس المحلية ثم فى مجلس الشورى بالنسبة للمثلاثين المنتخبين من اعضاءه .

ونرى مع كثيرين من رجال الفقه الدستورى وغيرهم من رجال الفكر والصحافة والرأى العام ، أن هذه النسبة الدستورية لتمثيل العمال والفلاحين يجب إلغاؤها فى التعديلات الدستورية المقترحة .

إذ لم يعد يخفى أن خطورة هذا النص وأضراره أكثر من منافع بكثير ، إذ يكفى أن يكون من مخاطره الكبيرة إفراز مجالس نيابية ومحلية هزيلة ضعيفة البنيان ، نظرا لاستبعاد قطاعات من المثقفين وذوى الرأى من عضويتها نتيجة تطبيق هذه النسبة الطالمة .

ويضاف إلى ذلك أن اشتراط تلك النسبة يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات ، الذى قرره الدستور ذاته فى المادة ٤٠ ، فالدستور من هذه الناحية يبدو وكأنه يناقض بعضه بعضا . وأخيرا إن اشتراط هذه النسبة يتضمن تناقضا منطقيا غير مقبول ، لأن من شأن هذه النسبة فرض وصاية الزامية على جماهير العمال والفلاحين ، التى قد ترى من وجهة نظرهما أن تمثل عن طريق ابنائهما المثقفين الذين لم يفتقدوا جذورهم الشعبية لمجرد حصولهم على المؤهلات العليا أو انتمائهم لنقابات المهن الحرة . ثم إن تعريف العامل والفلاح فى قانون مجلس الشعب من شأنه أن يؤدى إلى تحايلات واضحة : إذ يكفى لمن يحوز عشرة فدادين على الأكثر أن يزيد حيازته فدانا واحدا لينتقل من فئة الفلاحين إلى الفئات الأخرى ، وعلى العكس يكفى لمن يريد أن ينتقل من طائفة الفئات إلى الفلاحين أن يبيع أو يتخلص من الأفدنة الزائدة عن العشرة فدادين حتى ينطبق عليه وصف الفلاح . كذلك ما الفارق فى تعريف العامل بين من حصل على مؤهل عال أثناء خدمته كعامل وبين من كان من الأصل من أصحاب المؤهلات العليا ؟ وفى الواقع كما أثبتت التجارب إن أى تعريف للعامل أو الفلاح لا يمكن أن يكون دقيقا وكاملا ، ويكون من شأنه دائما أن يفتح الطريق للتحايلات .

كل هذا يدعونا إلى ضرورة إلغاء نسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس المحلية .

عاشرا : ضرورة النص على ضمانات سلامة العملية الانتخابية فى صلب الدستور :

قرر دستور ١٩٧١ حرية الانتخاب والترشيح والاستفتاءات فى المادة ٦٢ منه ، كما نص فى المادة ٨٧ على مبدأ الانتخاب السرى العام المباشر . ولكن على مستوى سير العملية الانتخابية وضمان نزاهتها وسلامتها لم يتضمن الدستور تفصيلات ضرورية كشف التطبيق السياسى عن لزومها وأهميتها . فقد اكتفى الدستور فى

المادة ٨٨ بالنص على أن " يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " . وهو في رأينا نص غير كاف ، إذا نحن لاحظنا المشكلات والأزمات التى سببها نقص الضمانات الفعلية فى سير العملية الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب .

ونرى أنه بالنظر لهذه التجارب السياسية فى مصر والمشكلات التى ثارت ، وبالنظر لظروف تجربتنا الديمقراطية التى مازالت وليدة وتحتاج إلى دعم وحماية قوية من الدستور ، نرى لكل ذلك ضرورة أن تتضمن التعديلات الدستورية أفراد فصل كامل فى الدستور للضمانات العملية لئزامة وسلامة عملية الانتخاب . وذلك على نحو يضمن الرقابة الأكثر فاعلية لرجال القضاء فى غالبيتهم الكثيفة ، بحكم ما يتمتع به رجال القضاء من حييدة وروح العدالة .

كانت تلك هى التعديلات الدستورية التى نقترح لزوم ادخالها على دستور ١٩٧١ . وغير قليل من تلك التعديلات جرت بها أقلام رجال الفقه الدستورى وأقلام غيرهم من رجال الأحزاب ورجال الفكر والصحافة . ونظرا لكثرة هذه التعديلات وآثرها فى التوازن العام لنصوص الدستور فى مجموعها ، لذا نرى أنه من الأفضل بل يصبح من الضروري التفكير فى انشاء دستور مصرى جديد يراعى تلك الأفكار والتعديلات المقترحة . ونرى أن يكون انشاء هذا الدستور الجديد بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة خصيصا لهذا الغرض ، وليس فقط بواسطة الاستفتاء الشعبى وحده . لأن الجمعية التأسيسية المنتخبة تتيح لممثلى الشعب الحوار والمناقشة المتأنية للوصول إلى أفضل الحلول للمصلحة القومية . ولا مانع بعد اعداد مشروع الدستور من الجمعية التأسيسية المنتخبة واقرارها له ، لا مانع بعد ذلك - وليس قبل ذلك - لا مانع من عرض مشروع الدستور على الشعب أيضا لاستفتائه فيه ، ليشعر الجميع بمشاركته الايجابية فى وضع الدستور الجديد .

أما أسلوب الاستفتاء المجرد وحده ، مع اعداد مشروع الدستور من لجنة حكومية يجعل الدستور عملا وكأنه من خلق الحكومة وحدها ، سيما مع غياب الحيدة في وسائل الاعلام في مناقشة موضوعية جادة لمشروع الدستور . أما الجمعية التأسيسية المنتخبة فهي تمثل الشعب وتضمن عدم هيمنة الحكومة على عملية انشاء دستور البلاد .

تطور النظام التقدي الدولي وأثره
على الاتفاقيات الدولية فى مجال
القانون الجوى والبحرى
دراسة انتقادية لاحكام القضاء المصرى
دكتور محمد فريد العرينى
أستاذ القانون التجارى والبحرى والجوى المساعد

١ - مقدمة:

بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ أصدرت محكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية، حكما متعلقا بكيفية احتساب التعويض الملزم به الناقل الجوى وفقا لنصوص اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ (١).

وتحصل الوقائع فى أن المطعون عليه أقام الدعوى رقم ٧١٩٤ سنة ١٩٨٠ مدنى جنوب القاهرة الابتدائية ضد الشركة الطاعنة بطلب الحكم بالزامها بأن تدفع له مبلغ ٤٣٤ جنيه استرلينا أو ما يعادله من العملة المصرية ومقداره ٧٠٠.٩١٠ جنيه تعويضا عن احدى حقائبه التى اكتشف فقدها اثر عودته يوم ١٩٧٨/٧/٢٩ من اثينا إلى القاهرة على احدى طائرات تلك الشركة. ويتاريخ ١٩٨١/١/١ حكمت المحكمة بالزام الشركة الطاعنة بأن تدفع إلى المطعون عليه مبلغ ٧٠٠.٩١٠ جنيه. استأنفت الشركة الطاعنة هذا الحكم لدى محكمة استئناف القاهرة بالاستئناف رقم ١١٣٦ سنة ١٩٨٠. ويتاريخ ١٩٨٢/٦/٢٩ حكمت المحكمة بتعديل التعويض المقضى به للمطعون عليه إلى مبلغ ٥٦٢.٥٠٠ جنيه. طعت الشركة الطاعنة فى هذا الحكم بطريق النقض...

وحيث أن الطعن أقيم على سبب واحد تنعى به الشركة الطاعنة على الحكم المطعون فيه الخطأ فى تطبيق القانون وفى بيان ذلك تقول أنها تمسكت أمام محكمة الاستئناف بأنه يتعين احتساب قيمة

(١) نقض رقم ٢٢٥٢ لسنة ٥٢ ق . حكم غير منشور.

التعويض المستحق للمطعون عليه وفقاً لما تقتضيه المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو بمبلغ ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام بواقع الفرنك الفرنسي الذي يشتمل على ٦٥٠ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ في الألف وتكون قابلة للتحويل إلى أرقام دائرة في كل عملة ورقية، ولما كان وزن الذهب الخالص في الجنية المصري بمقتضى القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ هو ٢٠٥١٨٧ جرام، يكون التعويض المستحق للمطعون عليه هو مبلغ ٨٦٢٥٠ جنيهها. غير أن الحكم المطعون فيه أطرح هذا الدفاع واحتسب قيمة التعويض بالمخالفة لأحكام الاتفاقية المذكورة مما يعيبه بالخطأ في تطبيق القانون.

وحيث أن هذا النعى في محله. ذلك أنه لما كانت الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا الدولية للطيران المدني التي انضمت إليها جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٥٩٣ سنة ١٩٥٥ قد نصت على أن في نقل الأمتعة المسجلة أو البضائع تكون مسؤولية الناقل محددة بمبلغ ٢٥٠ فرنكاً عن كل كيلوجرام، ونصت الفقرة الرابعة منها على أن يكون تقدير هذا المبلغ بواقع الفرنك الفرنسي الذي يشتمل على ٦٥٠ ملليجراماً من الذهب عيار ٩٠٠ في الألف ذهباً خالصاً وأن يكون هذا المبلغ قابلاً للتحويل إلى أرقام دائرة في كل عملة وطنية، وكان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص في الجنية بمقدار ٢٠٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر سنة ١٩٤٩، وكان من مقتضى الأمر العالي الصادر في ٢ من أغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنية الورق نفس القيمة الفعلية للجنية الذهبية فإن ما يلزم به الناقل الجوي وفقاً للفقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا هو عدد من الجنيهات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيهات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذي يشتمل عليه ٢٥٠ فرنكاً فرنسياً عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب في الجنية الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون

فيه بعد ان خُص في أسبابه إلى سريان هذه الاتفاقية على النزاع المطروح قد خالف هذا النظر فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون مما يستوجب نقضه .

وحيث ان الموضوع صالح للفصل فيه ولما تقدم ... فإن التعويض المستحق للمطعون ضده هو مبلغ ٨٦٦٢٧ر٦٤٩ تقرب إلى مبلغ ٨٦٦٢٨ جنيها وهو حصيلة مايلي :

مقدار التعويض بالفرنك الفرنسي = ١٥ كم (وزن الحقيقية)

$$250\% \text{ فرنكا} = 2750 \cdot \text{فرنكا فرنسيا} \cdot \text{وزن ما بهذه الفرنكات من ذهب}$$

$$\text{عيار } 900 = \frac{2750 \times 100}{1000} = 275 \cdot \text{مليجرام عيار } 900$$

$$\text{وزن ما بها من ذهب خالص} = \frac{275 \times 900}{1000} = 247.5 \cdot \text{مليجرام}$$

من الذهب الخالص القيمة بالجنيه المصري ٢٢١.٦٢٥ × ١٠٠٠٠٠
 مليم جنيه مليم جنيه
 = ٨٦٦٢٧ر٦٢٩ تقرب إلى ٨٦٦٢٨ وهو ما يتعين القضاء به للمطعون ضده .

لذلك نقضت المحكمة الحكم المطعون فيه وحكمت في موضوع الاستئناف رقم ١١٣٦ سنة ١٩٨٨ ق القاهرة بتعديل الحكم المستأنف بالزام الشركة الطاعنة بأن تدفع للمطعون ضده مبلغ ٨٦٦٢٨ (سنة وثمانين جنيها وستمائة وثمانية وعشرين مليما) (١) .

ولقد تعرضت محكمة استئناف الاسكندرية، الدائرة السادسة بحرى، بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٢ ، لذات الموضوع ولكن في مجال النقل

(١) أنظر في نفس الاتجاه : الحكم الصادر في طلب التحكيم رقم ٨٨/١٨١٢ المرشوع من الشركة المصرية للملاحة البحرية ضد السيد/ وزير الدفاع بصفته ، حكم غير منشور .

البحرى الخاضع لأحكام معاهدة سندات الشحن الموقعة فى بروكسل
عام ١٩٢٤. (١).

وتتحصل وقائع الدعوى، أمام المحكمة، فى أن "الشركة
المستأنف ضدها أقامت دعواها رقم ٢٦٢٨ لسنة ٨٤ تلك امكندرية
ابتغاء الحكم بالزام الشركة المستأنفة بأن تدفع لها مبلغ ٤٠٩٩
جنيه والفوائد القانونية بواقع ٥% سنوياً من تاريخ الحكم حتى
السداد..... قولا بأن الشركة المستأنف ضدها استوردت رسالة من
المنجنيز قدرها ١١٠ طن على الباخرة "كاب بروتون" بموجب سند شحن
ولدى وصول السفينة وتفرغ الرسالة تبين بها عجز مقداره ٢٤٥٦
طن وتم الاحتجاج لدى المستأنفة ولمسئوليتها عن ذلك العجز أقامت
دعواها.....

ندبت محكمة أول درجة خبيراً فى الدعوى باشر العامورية
المندوب لها وأودع عنها تقريراً خلص فيه أن بالرسالة عدد ٢٢ بالة
غير سليمة مقدار العجز بها ٢٠٢٣ طن قيمتها ٢١٠٣٩٩ر٢١٠٣٩٩
وطلبت المستأنفة تحديد مسئوليتها وفقاً لمعاهدة بروكسل لسندات
الشحن. قضت محكمة أول درجة بتاريخ ١٧/١١/١٩٨٧ بالزام الشركة
المستأنفة بأن تدفع للمستأنف ضدها مبلغ ٢١٠٣٩٩ر٢١٠٣٩٩ والفوائد
القانونية.....

طعن المستأنفة على ذلك القضاء بالاستئناف المائل بصحيفة
أودعت قلم كتاب هذه المحكمة فى ١٩٨٧/١٢/١ طلبت فى ختامها
الحكم بقبول الاستئناف شكلاً وفى الموضوع بتعديل الحكم
المستأنف وقصره على مبلغ ١٤٦٣٧٩٠ر١٤٦٣٧٩٠ ^{جنيه} لسبب
حاصله أنها تمسكت بتحديد مسئوليتها بواقع ٣٠ فرنك عن كل

(١) استئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ ق بحرى، حكم غير منشور.

كيلوجرام من العجز عملا بالمادة ٥/٤ من المعاهدة المعدلة ببروتوكول ١٩٦٨ الذي يعمل به اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ وأنه يتمتعين حساب قيمة الفرنك استرشادا بالطعن رقم ٢٨٦ لسنة ٢٣٣ الصادر بجلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ (١)، القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذي حدد وزن الذهب فى الجنيه المصرى بمقدار ٢٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩٤٩/٩/١٩ وتكون قيمة الفرنك ٢٤ مليما وفق ما سطرته بصحيفة الاستئناف، ويكون التحديد القانونى المستحق عن العجز مبلغ ١٤٦٣٧٦٠

.....

وحيث أنه لما كانت معاهدة بروكسل لسندات الشحن هي المنطبقة على سند الشحن والنزاع المطروح تنفيذا لما تضمنه ذلك السند من الاتفاق على تطبيق احكامها ومن ثم فإن تقدير التعويض عن العجز الثالث بتقرير الخبير... ... يخضع فيما يتصل بتحديد مسؤولية الناقل البحرى (لحكم الفقرة الرابعة من المادة الخامسة) بعد تعديلها ببروتوكول بروكسل لسنة ١٩٦٨ والذي انضمت إليه مصر واصبح نافذا فيها اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ ومقتضى ذلك "انه لا يلزم الناقل أو السفينة بأى حال من الأحوال بالنسبة لآى هلاك أو تلف يلحق بالبضاعة بمبلغ يزيد على ما يعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد أو وحدة أو ٣٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة ابهما أكبر وذلك ما لم يكن الشاحن قد بين جنس البضاعة وقيمتها قبل الشحن ودون هذا البيان فى سند الشحن، وأن المقصود بالفرنك هو الوحدة التى تحتوى على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف ويحدد قانون المحكمة الخاص بالنزاع تاريخ تحويل المبلغ المحكوم به إلى العملة الوطنية". لما كان ذلك وكان البين من سند الشحن موضوع النزاع أنه لم يتضمن بيان قيمة البضاعة المشحونة ومن ثم يجب ألا يتعدى التعويض المستحق عن ٢٣٠ر٠٠٠ كيلوجرام \times ٣٠ فرنك = ٦٠٠٠ر٠ فرنك الذى

(١) مجموعة أحكام النقض، ص ١٨، ج ٢، ص ٩١٥ .

يحتوى كل على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومه
بالعملة المصرية فى تاريخ وصول السفينة.....

وحيث انه بصدد ما اثارته المستأنف ضدها بصحيفة استئنافها
بخصوص احتساب التعويض الذى يتعين اداؤه وفقا لبروتوكول
١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن
الذهب فى الجنيه بمقدار ٢ر٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك ان
تلك الكمية من الذهب فى غطاء الاصداق مألوفة الذكر ليست سوى
مجرد أساس حسابى تاريخى اعتمد عليه سابقا فى تحديد كمية
الذهب الموجودة فى الغطاء وفى تحويل العملات بعضها للبعض عندما
كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد
التى قررت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد
الدولى فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط
بالدولار الذهب ودخلت فى نظم جديدة للصرف بمقتضى عدة قوانين
واتفاقيات مع صندوق النقد الدولى وقرارات من وزير الاقتصاد،
 واصبحت تتبع سياسة مفاخرة فى تحديد سعر صرف الجنيه المصرى
بالنسبة للعملات الأجنبية بما فى ذلك الذهب كعملة احتياط
عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزى ونشرات
صندوق النقد الدولى حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه
المصرى المقومة فى احتياطيات البنك المركزى بالرغم من ثبات
كمية الذهب مما يعنى اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك فى تحديد
قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصرى. وقد انطالق القانون بالسلطان
النقدية والبنك المركزى تحديد أسس هذا الحساب (سعر الصرف)
طبقا للاتفاقيات المنظمة لذلك والتى تخضع فى رقابتها للقضاء
الادارى، ومن ثم يكون الذهب كنقد وعملة لها قيمة نقدية ذاتية
عالمية وقدرة شرائية محددة بأسعاره السوقية ومقبول فى جميع
المعاملات وبصفة عامة يعتبر عملة احتياط عالمية قبل جميع
الاقتصاديات وتقدر قيمته بالعملات المحلية بحسب القواعد المتبعة.

فى تحديد سعر صرف العملات الأجنبية بالنسبة للعملة المحلية، ويكون الشأن فى تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية وبالتالي مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى...
..لهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلاً، وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى إلزام الشركة المتأنفة بأن تؤدى للشركة المستأنف ضدها ما يعادل ٦٠٠٠٠ ر. ٩٩ فرنك الذى يحتوى كل على ٦٥٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية ... ٣...

وتبدو الأهمية القصوى لهذين الحكمين من زاويتين: الأولى، أنهما تناولتا مسألة عظيمة الأثر بالنسبة لذوى الشأن فى عقود النقل، من ناقلين وشركات تأمين وركاب وشاحنين، وهى مسألة كيفية تحويل الفرنك الذهب الذى اتخذته العديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ فى شأن النقل الجوى الدولى واتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤ المعدلة ببروتوكول ١٩٦٨ فى شأن النقل البحرى للبضائع - المعروفة بمعامدة سندات الشحن - كأساس لحساب التعويضات المستحقة للمضروبين. والثانية: أنهما صدرا بعد نفاذ اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التى عدلت النظام النقدي الدولى تعديلاً جذرياً أدى إلى قطع كل علاقة بين الذهب والنقود مما أثار نقاشاً حاداً فى الفقه، وتضارباً واضحاً فى الأحكام العديدة الصادرة عن محاكم الدول المختلفة، حول جدوى نصوص الاتفاقيات الدولية، التى تبنت الوحدات الذهبية المشار إليها، وكيفية تطبيقها، لدرجة ذهب معها بعض الفقهاء إلى الحديث عن وجود "فراغ قانونى" فى حاجة إلى حلول تعمل على سده وتقلل بقدر الامكان من مخاطره. (١)

(١) أنظر Emmanuel DU PONTAVICE: A la recherche d'une unité de compte universelle pour les conventions internationales de droit privé sur la responsabilité, Annuaire de droit maritime et aérien Tome VI, 1982, P. 39 et S.; P.Y. NICOLAS: La conversion du "Franc" des Conventions Internationales de Droit Privé Maritime, Lb

ويقتضى المنطق، من أجل تحليل الحكمين السابقين وتقييمهما، أن نعرض، أولاً، وبالقدر الذي تستلزمه هذه الدراسة، لتطور النظام النقدي الدولي، وأن نبين، ثانياً، ما أفضى إليه هذا التطور من نتائج على صعيد الاتفاقيات الدولية للنقل الجوي والبحري.

وسنخصص لكل من هاتين المسألتين مبحثاً مستقلاً.
المبحث الأول : في تطور النظام النقدي الدولي.
المبحث الثاني: في الفراغ القانوني ومحاولات تداركه.

المبحث الأول في تطور النظام النقدي الدولي

٢ - بريتون وودز والارتباط بين الذهب والنقود
يدين النظام النقدي الدولي الحالي بوجوده لاتفاقيات بريتون وودز Bretton Woods المبرمة في الثاني والعشرين من يوليو عام ١٩٤٤ (١) ، والتي أنشأت كلا من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير.

Droit Maritime Français "D.M.F." 1980, P 581; Pierre LATRON =
Fonds monétaire International "F.M.I." Droits de tirage spéciaux
"D.T.S.", incidence sur les conventions maritimes internationales
D.M.F., 1978, P. 75

(١) راجع، في هذه الاتفاقيات، محمد زكي شافعي، الأطار التاريخي والفكري لاتفاقية بريتون وودز، مجلة القانون والاقتصاد للبحث في الشؤون القانونية والاقتصادية، ١٩٥٢ ، العددان الثالث والرابع، ص ١ ومابعدها وعام ١٩٥٣ ، العددان الأول والثاني، رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكوين التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت ١٩٨٧ ، ص ١٤١ ومابعدها.

ولقد ربطت الاتفاقية المنشئة لصندوق النقد الدولي بين النقود والذهب مؤكدة بذلك قنيتها لقاعدة الذهب Etalon-or ، في المجال النقدي الدولي، ولكن في صيغة معدلة (١) . فحرصت، انطلاقاً من ذلك، على وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق الدول الأعضاء في الصندوق، ضمنها المادة الرابعة منها والتي تعتبر، ويحق، حجر الزاوية في النظام النقدي الدولي بأكمله. وتدور هذه الالتزامات حول فكرتين أساسيتين، هما نظام التبادل، من ناحية، ومبدأ ثبات سعر الصرف، من ناحية أخرى.

أ - نظام التبادل Les système des parités

نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة، سالفة الذكر، على أن التبادل الأساسي لعملة أي عضو في الصندوق سيعبر عنها بالذهب، كأساس مشترك Denominateur Commun أو بالدولار الأمريكي. ومعنى ذلك أن تلتزم كل دولة بتحديد القيمة الأساسية لوحدة النقد الوطنية بوزن معين من الذهب، وهذه هي قاعدة الذهب، أو بالدولار الأمريكي طبقاً لوزنه ودرجة نقائه في أول يوليو عام ١٩٤٤ (٢)، وهذه هي قاعدة الصرف بالذهب Etalon de change-or (٣).

(١) أنظر: محمد زكي شافعي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٢٣٨.
(٢) كان الدولار الأمريكي، في ذلك التاريخ، يشتمل على ٨٨٨٦٧١ جرام ذهب أنظر، رمزي زكي، ص ١٥٦ وكذلك:

Ibrahim F.I. Shihata: The "Gold dollar" as a measure of capital valuation after "ermination of the "par value system": The case of IBRD capital, German Yearbook of International Law, Vol. 32, 1989, P. 56

(٣) أنظر Lazar FOCSANEANU: Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux statuts du fonds monétaire international, Journal du Droit International "Chêne" 1978, P 837
وراجع كذلك: حازم البيلالي، نظرية التجارة الدولية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٨، ص ٢٤٤ ومابعدها، إبراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦، هامش ١١.

والسبب الذي دعا الاتفاقية إلى الأخذ بالقاعدتين معا، أي التسوية الفعلية بين الدولار والذهب من حيث السيولة والقبول العام كاحتياطي دولي، يرجع إلى تعهد الولايات المتحدة بتثبيت سعر الذهب على أساس ٣٥ دولارا للأوقية (١)، وإلى التزامها، في المعاملات الخارجية (٢)، بتحويل الدولارات الورقية لدى البنوك المركزية إلى ذهب وفقا للسعر سالف الذكر (٣).

ولكى لا تستقل كل دولة عضو بتحديد قيمة عملتها بالذهب، لاتهدى في ذلك بغير ما تملبه عليها ظروفها الخاصة الداخلية واعتباراتها الذاتية، حرصت الاتفاقية على النص على مبدأ التشاور والاتفاق في شأن تحديد أسعار التعادل. فالزمت كل دولة باخطار الصندوق بالقيمة الاسمية التي تختارها لعملتها، وعلفت حقها في الاستعانة بموارد الصندوق على شرط موافقة هذا الأخير على تلك القيمة، كما اشترطت، كذلك، موافقة على كل تعديل يرى العضو ادخاله عليها مستقبلا (٤).

-
- (١) الأوقية الذهب عبارة عن ٣٦١ جراما.
- (٢) جدير بالإشارة أن تحويل الدولار إلى ذهب في المعاملات الداخلية محظور، نظرا لأن الولايات المتحدة الأمريكية فرضت السعر الإلزامي للدولار عام ١٩٣٣. راجع: دي بونتافيس، ص ٤٣ وما بعدها، سميتر تناغوي، الذهب والقانون، مجلة المال والصناعة، الكويت، المجلد الأول، ١٩٨٠، ص ٤٧.
- (٣) أنظر: رمزي زكي، ص ١٥٦، مصطفى رشدي شيه، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٣٧. هذا ويقصد بالسيولة الدولية كافة العناصر التي تقبل في المدفوعات الدولية والتي تسمح بتسوية العجز المؤقت في موازين مدفوعات الدول المختلفة، ويطلق عليها أحيانا اسم "الاحتياطي". أنظر في ذلك بالتفصيل: حازم الجبلاوي، ص ٢٣٦ وما بعدها.
- (٤) المادة ٥/٤ من اتفاقية الصندوق، وكذلك المادة ٤/٢٠. وأنظر كذلك: محمد زكي شافعي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، ص ٢٢٩.

ب- مبدأ ثبات سعر الصرف:

كما قررت الاتفاقية مبدأ ثبات أسعار الصرف (١) ، فيما بين العملات الوطنية، في إطار من حرية التحويل. ولا يقصد بهذا المبدأ جمود أسعار الصرف أو ثباتها المطلق، بل المقصود هو الثبات مع المرونة. أي أن الاتفاقية قد أخذت بحل وسط بين أنصار الثبات المطلق وأنصار تقلبات الصرف (٢). فهي تسمح، في حالات محددة، بتعديل سعر الصرف، وتجيّز، في ظروف معينة، فرض القيود على تحويل العملات لبعضها (٣).

ويهدف أن يؤدي النظام الذي أرسته الاتفاقية إلى عدم وجود اختلاف بين السعر الرسمي للذهب وبين سعره في السوق الحر. والسبب في ذلك يرجد إلى ما يلي: أولاً، ما قرره الفقرة الثانية من المادة الرابعة من التزام الدول الأعضاء بعدم بيع الذهب أو شراؤه بأسعار تتجاوز حدود التقلبات التي عينها الصندوق؛ وعدم السماح بمشورة عمليات الصرف، داخل أراضيها، بأسعار تزيد على ١٪ من القيمة الأساسية للعملة. ثانياً، ما تعهدت به الولايات المتحدة الأمريكية، بالنظر إلى ما كانت تملكه في ذلك الوقت من كميات احتياطية ضخمة من الذهب في أقبية فورت نوكس ومانهاتن، من تثبيت أسعار الذهب عند حد ٣٥ دولاراً للأوقية. ولعل خير دليل على ما تقدم أن سعر الذهب لم يتجاوز، عندما أعيد افتتاح السوق الحر للذهب في لندن عام ١٩٥٤ ، حدود التقلبات التي قررها صندوق النقد الدولي، ولم يتعد سعر التعادل المعلن بين الدولار والذهب وهو ٣٥ دولاراً للأوقية (٤).

(١) يقصد بسعر الصرف نسبة مبادلة العملة بعملة أخرى.

(٢) أنظر: حازم الببلاوي، ص ٢٤٥ .

(٣) محمد زكي شافعي، مقدمة... ص ٢٣٩ ، مصطفى رشدي شيخ، ص ١٣٦ .

(٤) دي بورتافيس، ص ٤٤ .

٣ - جامايكا والانفصال الرسمى بين الذهب والنقود:

ولكن ابتداء من عام ١٩٦٠ بدأت بوادر انهيار النظام النقدي الدولى، الذى أرسنه اتفاقيات بريتون وودز، بسبب عوامل كثيرة يمكن ايجاز أهمها فيما يلى: المضاربات المحمومة التى تعرض لها الدولار، والعجز المستمر فى ميزان المدفوعات الأمريكى، وهروب رؤوس الأموال قصيرة الأجل إلى خارج الولايات المتحدة، وازدياد كمية الدولارات الورقية التى تحتفظ بها السلطات النقدية الأجنبية كعملة احتياط مما جعل امكانية تحويلها إلى ذهب مسألة نظرية بحتة، وزيادة المضاربات على الذهب مما أدى إلى اتساع الفجوة بين سعره المعلن "السعر الرسمى" وسعره الفعلى "السعر الحر" وذلك بسبب قرار البنوك المركزية، للدول التى أنشأت مايسمى "مجمع الذهب Pool de l'or"، بنقض هذا المجمع وبالاتساع عن تشييت سعر الذهب فى السوق الحر عند حد مقارب لسعره الرسمى وهو ٣٥ دولارا للأوقية (١).

واجبرت هذه العوامل، وغيرها، الرئيس الأمريكى "نيكسون" على اعلان عدم قابلية تحويل الدولار إلى ذهب اعتبارا من ١٥ أغسطس عام ١٩٧١، ذلك الاعلان الذى أدى إلى انتشار الفوضى فى الأسواق النقدية، وإلى قيام العديد من الدول "بتعويم" عملاتها الوطنية. كما أعقب هذا الاعلان تخفيض قيمة الدولار، بصفة رسمية، مرتين فى عام

(١) صدر هذا القرار فى ١٧ مارس عام ١٩٦٨، وترتب عليه أن وصل سعر الذهب فى السوق الحر بلندن إلى ١٥٠ دولارا للأوقية فى الوقت الذى كان فيه السعر الرسمى ٣٥ دولارا للأوقية. راجع بالتفصيل: دى بونتافيس، ص ٤٤ ومابعدها، وكذلك:

Pierre LATRON: Problèmes actuels posés par l'utilisation dans les conventions internationales d'une monnaie or et des droits de tirage spéciaux, Revue Française de Droit Aérien (R.F.D.A.), 1979, P. 432 et s.; Gilbert Guillaume, l'évolution du système monétaire international et l'application des conventions de Varsovie et de Rome, R.F.D.A. 1975, P-138

١٩٧٢ وفى عام ١٩٧٣ ، لتصبح العلاقة بينه وبين الذهب ٢٢٢ر٤٢ دولارا للأوقية. (١)

ونتيجة لذلك كله، لم يكن هناك بد من الشروع فى تعديل النظام النقدى الدولى. فتشكلت لهذا الغرض لجنة منبثقة من مجلس محافظى الصندوق عهد إليها بهذه المهمة، حيث فرغت من أعمالها فى يناير عام ١٩٧٦ بمدينة كينجستون بجامايكا، وأعلنت قراراتها بإقتراح ما يسمى الآن بالتعديل الثانى لاتفاقية صندوق النقد الدولى. وتمت الموافقة على هذا الاقتراح من قبل المديرين التنفيذيين ومجلس محافظى الصندوق، ثم أرسل للدول الاعضاء لاتخاذ الاجراءات الدستورية الداخلية اللازمة فى كل دولة للموافقة على التعديل وانفاذه. واعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ نفذ التعديل بالفعل بعد أن وافقت عليه ٦٠٪ من الدول الاعضاء التى تمثل ٨٠٪ من القوة الاجمالية للتصويت. ويعرف هذا التعديل، الآن، باسم اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ (٢).

(١) انظر: لاترون، ص ٤٢٣ ، دي بونتاليس ، ص ٤٥ ، اسكندر مصطفى النجار، مقدمة للعلاقات الاقتصادية الدولية، وكالة المطبوعات، الكويت، بدون سنة نشر، ص ٢١٥ ، ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦ .
(٢) انظر: سمير تناخو، المرجع السابق، ص ٥٠ ، ولمزيد من التفصيل حول خطوات التعديل، راجع: فوكانيانو، ص ٨٠٥ ومايمدها. وجدير بالذكر أنه عندما أصدرت الجمعية الوطنية للقانون رقم ٧٨ - ٥٧٦ فى ٢٩ أبريل ١٩٧٨ الذى يرخس للدولة الفرنسية بزيادة نسبة حصتها فى صندوق النقد الدولى، إعمالا للتعديل الثانى المسمى باتفاق جامايكا لعام ١٩٧٦ ، أعتزمت الهيئة البرلمانية للحزب الشيوعى، الاعضاء بالبرلمان، وطلبت من المجلس الدستورى القضاء بعدم دستورية القانون المذكور بحجة أن زيادة نسبة حصة فرنسا فى الصندوق لا يمكن فصلها عن التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق، بإعتبار أن الزيادة ليست سوى تطبيقا لهذا التعديل، وبحجة أن التعديل المذكور لا يعد تعديلا بالمعنى الصحيح، بل يعتبر تغييرا كاملا وشاملا للاتفاقية الأصلية يستلزم الموافقة الاجماعية عليه من قبل الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية. ونظرا لأن فرنسا لم توافق على هذا التعديل، فمن ثم يكون القانون المشار إليه غير دستورى. غير أن المجلس الدستورى رفض هاتين الحججتين وقضى بقراره الصادر فى ٢٩ أبريل ١٩٧٨ - المنشور بالجريدة الرسمية فى ٣٠ أبريل ١٩٧٨ ، ص ١١٣٤ =

وجدير بالذكر أن التعديل الأول للاتفاقية المنشئة للصندوق كان قد تم في ٣١ مايو عام ١٩٦٨ ، وأصبح نافذا في ٢٨ يوليو عام ١٩٦٩ ، وبمقتضاه أُنشئت حقوق السحب الخاصة *Droits de tirage spéciaux* لمواجهة النقص في السيولة الدولية اللازمة لاستمرار وإزدهار التجارة الدولية (١).

ولقد اجتمعت التعديلات الثانية للاتفاقية الصندوق تغييرات جذرية في نظام صندوق رويدا، لعل أبرزها تقليص دور الذهب كأساس مشترك، من ناحية، وتعديل طابع حقوق السحب الخاصة، من ناحية أخرى.

أ - تقليص دور الذهب

استبدل التعديل الثاني بالمادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد، المفوضية "استمرار تعادل العملات"، مادة جديدة تحمل العنوان الآتي، "التزامات بشأن إجراءات الصرف"، مما يفيد بأن ذلك التعديل قد ألغى نظام تعادل العملات ونصم كل علاقة أو ارتباط بينهما وبين الذهب، فنص التعديل على عدم التزام الدول الأعضاء بتحديد سعر تعادل عملاتها، وعلى أن يكون لكل دولة أن تربط عملتها الوطنية بحقوق السحب الخاصة، أو بعملية دولة أخرى عضو في الصندوق، أو بعملية من العملات، أو بأي تاسم مشترك من اختيارها بشرط ألا يكون هذا التاسم هو الذهب (مادة ٢/٤ ب). كما قضى التعديل، أيضا، بأنه لا يجوز حساب سعر تعادل حقوق السحب الخاصة على أساس الذهب بل يترك للصندوق تحديد الأساس الذي يتم على ضوء تقدير قيمة هذه الحقوق (مادة ٢/١٥). وقرر، كذلك، أنه في الحالة التي يرى فيها الصندوق إعادة إنشاء نظام التعادل فإن

=موافقة القانون المشار إليه لأحكام الدستور. انظر: فوكاشيانسو، ص ٨٦٦ وما بعدها.
(١) فوكاشيانسو، ص ٨٤٤، مامشر رقم ٦٢.

القاسم المشترك الجديد لن يكون الذهب، أو أى عملة وطنية، بل هو حقوق السحب الخاصة، أو أى قاسم مشترك آخر يراه الصندوق (الملحق رقم C للنظام النقدي بعد تعديله). وأخيراً ألفى التعديل السعر الرسمى للذهب بالخلاف للفقرة الثانية من المادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد الدولي التى كانت تضع حداً معيناً لايحوز للدولة أن تتجاوزَه عند بيع أو شراء الذهب (١)

ب- تعديل طابع حقوق السحب الخاصة:

أنشئت حقوق السحب الخاصة فى ٦ أغسطس ١٩٦٩ عقب نفاذ التعديل الأول لاتفاقية صندوق النقد الدولي (٢). وكان الدور المرصود لها، عند استحداثها، هو استخدامها، كنوع من الأصول الاحتياطية، لمواجهة النقص فى السيولة الدولية التى لاغنى للتجارة عنها، بسبب تواضع معدلات الزيادة فى الذهب والعملات الصعبة القابلة للتحويل (٣).

ولقد أطلق على هذه الحقوق اسم "الذهب الورقى" Or Paper. نظراً لأن قيمة كل وحدة منها قد تحددت بوزن ثابت من الذهب الخالص قدره ٨٨٨٦٧١ جراماً، أى نفس وزن الذهب الذى كان يشتمل عليه الدولار الأمريكى حتى تاريخ إلغاء قابليته للتحويل إلى ذهب (٤). ولذلك تحدد سعر صرف وحدة حقوق السحب بالنسبة إلى

(١) انظر سابقاً فقرة ٢ ب من هذه الدراسة.

(٢) انظر: دى بونتافيس، ص ١٠٨، فوكساتيانو، ص ٨٤٤، لاترون، ص ٤٣٣.

(٣) دى بونتافيس، ص ١٠٩، جوده عبد الخالق، الاقتصاد الدولي - من المزايا النسبية إلى التبادل اللامتكافئ، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٩، ص ٢٠٦ - ٢٠٧، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢، لاترون، ص ٤٣٣.

(٤) دى بونتافيس، ص ٥٠، فوكساتيانو، ص ٨٤٤، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ هامش ١٧، إبراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٧، وانظر كذلك المادة ١/٢٦ التى أضيفت إلى اتفاقية بريتون وودز بمقتضى التعديل الأول لهذه الاتفاقية.

العملات الوطنية على أساس سعر صرف هذه الأخيرة بالنسبة للدولار (٢) .

ويهدف أن حقوق السحب الخاصة ليس لها طابع أو خصائص النقود العادية، لعدم تمتعها بسعر قانوني في أية دولة من الدول (٢) . فهي مجرد وحدات حسابية يقتصر استعمالها على العمليات التي تتم بين الحكومات فقط. كما أن عرضها لا يعتمد على استخراج الذهب، أو على موازين مدفوعات الدول ذات عملات الإحتياطي بل تخلق بقرار من صندوق النقد الدولي بقرار رقم (٣) .

وبعد إلغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب عام ١٩٧١ ، وقيام العديد من الدول بتعويم عملاتها الوطنية بما في ذلك فرنسا ، فقد تم اتخاذ قرار من قبل صندوق النقد الدولي إرساء هذا التحديد على أساس عينة من العملات، أطلق عليها تسمية "سلة العملات". وكان عدد عملات هذه السلة، في بادئ الأمر، ست عشرة عملة، وفي عملات الدول التي يزيد متوسط نصيبها في الصادرات العالمية للسلع والخدمات على ٨٠٪ خلال الفترة من ١٩٦٨ إلى ١٩٧٢ ، ثم تم تقليص هذا العدد ليصبح في الوقت الحاضر محددا بخمس عملات فقط، هي الدولار الأمريكي والمارك الألماني والين الياباني والجنيه الإسترليني والفرنك الفرنسي (٤) .

(١) دي بونتافيس، ص ٥٠ ، فوكسانياشو، ص ٨٤٤ .

(٢) دي بونتافيس، ص ١١٠ .

(٣) إسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ ، دي بونتافيس، ص ١١٠ .

(٤) انظر في تفصيل ذلك : فوكسانياشو، ص ٨٤٥ وما بعدها . وتم تخفيض العدد إلى خمس عملات اعتباراً من أول يناير عام ١٩٨١ . راجع : دي بونتافيس، ص ١١٠ هامش ١٨٢ ، إبراهيم شحاته ، المقال السابق، ص ٥٦ هامش ١٣ .

وعندما تم إلغاء الارتباط الرسمي بين عملات الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي وبين الذهب بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق، نص هذا التعديل صراحة على امكان ربط تلك العملات بحقوق السحب الخاصة (١). ونتيجة لذلك، أصبحت لحقوق السحب وظيفة أخرى، بخلاف دورها كأصل احتياطى من الأصول المكونة للسيولة الدولية، تتمثل في اعتبارها بمثابة قاعدة Etalon ، أو نقود ارتكازية Monnaie de référence تربط بها العملات الوطنية (٢).

خلاصة القول، لقد انتهت اعتبارا من أول ابريل ١٩٧٨ ، تاريخ نفاذ اتفاقية جامايكا، كل علاقة أو ارتباط رسمى بين الذهب والنقود الوطنية. كما زالت عن الذهب صفته كنقد على المستوى الرسمى، فلم يعد له سعر رسمى ثابت بل أصبح مجرد سلعة يخضع تحديد سعرها لقانون العرض والطلب، شأنها في ذلك شأن بقية السلع الأخرى.

ومما لا شك فيه أن الآثار المترتبة على الإلغاء الرسمى للإرتباط بين الذهب والنقود لا تنعكس فقط على المجال الإقتصادى بل تمتد كذلك إلى المجال القانونى لتترك بصماتها عليه. فمن المعروف أن هناك اتفاقيات دولية يومن بينها تلك المتعلقة بالنقل البحرى والجوى، قد قننت عند تحديدتها للتعويض المستحق لذوى الشأن، وحدات حسابية تصورية تشتمل على قدر معين من الذهب. فكيف يتم اذن أعمال هذه الاتفاقيات على ضوء التطور الذى طرأ على النظام النقدى الدولى ؟

(١) انظر سابقا، فقرة ٣ من هذه الدراسة.

(٢) دى بوشنايس، ص ١١٠ لاترون، ص ٢٢٤ .

واجابة هذا التساؤل ستكون موضوع المبحث الثانى من هذه
الدراسة.

المبحث الثانى فى الفراغ القانونى ومحاولات تداركه

٤ - الفرنك الذهب بين اتفاقيات النقل الجوى والبحرى واتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ ،

عديدة من الاتفاقيات الدولية، فى مجال القانون الخاص (١) ،
التي تضع للتعميمات حدودا قصوى معبرا عنها بوحدة حسابية
تصورية تشتمل على وزن معين من الذهب، فهذه اتفاقية وارسو لعام
١٩٢٩ ، فى شأن النقل الجوى الدولى - بعد تعديلها بمقتضى
بروتوكول لاهى لعام ١٩٥٥ - تنص فى مادتها الثانية والعشرين
على أن الحد الأقصى للتعميم المستحق لكل راكب هو ٢٥٠ ألف
فرنك، وهو ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الأمتعة المسجلة
والبضائع. وتعرف الفرنك بأنه "الوحدة النقدية المكونة من ٦٥ر٥
ملليجرام ذهب عيار ٩٠٠ من الألف ذهب خالصا. ويكون قابلا للتحويل
إلى أرقام صحيحة فى كل عملة وطنية. ويتم تحويله إلى عملات
وطنية بخلاف العملة الذهبية، فى حالة رفع دعوى قضائية، وفقا
للقيمة - الذهب *value-or* لهذه العملات فى تاريخ صدور
الحكم" (٢). وتلك اتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤ ، المعدلة

(١) من الاتفاقيات التي اتخذت الوحدات الحسابية الذهبية أساسا
للتعميم، بالإضافة إلى اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ واتفاقية بروكسل
لعام ١٩٢٤ ، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٥٧ فى شأن تحديد مسؤولية مالك
السفينة، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٢ فى شأن المسؤولية الناشئة عن
استغلال السفن الذرية، واتفاقية جنيف لعام ١٩٥٦ فى شأن نقل البضائع
براً، واتفاقية روما لعام ١٩٥٢ فى شأن الأضرار التي تسببها الطائرات
للغير على سطح الأرض، واتفاقية بروكسل عام ١٩٦٩ فى شأن المسؤولية عن
التلوث بالزيت، واتفاقية ١٩٦٦ فى شأن نقل الركاب بحراً.... الخ.

(٢) جدير بالذكر أن اتفاقية وارسو قد تعدلت بمقتضى بروتوكول
جواتيمالا لعام ١٩٧١ ، الذي لم يصبح بعد واجب النفاذ. ووضع هذا =

بيروتوكول ١٩٦٨ ، في شأن سندات الشحن تقضى في مادتها الرابعة بأن الناقل أو السفينة لايلزم في أى حال من الأحوال بسبب الهلاك أو التلف اللاحق للبضاعة أو ما يتعلق بها بمبلغ يزيد على ما يعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد أو وحدة أو ثلاثين فرنكا عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة الهالكة أو التالفة أيهما أكبر. ويعتبر الفرنك وحدة مكونة من ٦٥ر٥ ملليمجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف ذهباً خالصاً. وتنظم قانون المحكمة المختصة بالموضوع تاريخ تحويل القيمة المحكوم بها إلى العملة الوطنية. (١)

ولم يشر تحويل الفرنك الذهب إلى عملات وطنية أية صعوبة في العمل عندما كانت هذه العملات مرتبطة، بطريق مباشر أو غير مباشر، بالذهب بهلاقة ثابتة، وعندما كان للذهب سعر رسمي ثابت على ما سلف البيان.

وعندما دخلت اتفاقية جامايكا، المعدلة لاتفاقيات بريتون وودز، حيز النفاذ اعتبروا من أول إبريل عام ١٩٧٨ ، اتضحت صعوبة عملية تحويل الفرنكات المشار إليها إلى عملات وطنية، وذلك بسبب ما قرره هذه الاتفاقية من الحظر على الدول الأعضاء في الصندوق ربط عملاتها الوطنية بالذهب ويسبب انقائها السعر الرسمي لهذا الأخير.

البروتوكول حدوداً قصوى جديدة للتعويض، وذلك على التفصيل الآتي: فيما يتعلق بنقل الركاب يكون الحد الأقصى للتعويض ١٥٠٠ر٠٠٠ فرنكا، و ٦٢٥٠٠ فرنكا في حالة التأخير في نقل الركاب، و ١٥٠٠٠ فرنكا فيما يتعلق بهلاك أو تلف أو ضياع الحوائط، و ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام من البضاعة، انظر في ذلك: محمد فريد العريضي، القانون الجوي، ١٩٨٧، ص ١٥٢ .

(١) كانت معاهدة ١٩٢٤ تحدد المسؤولية على أساس الجنيه الانجليزي للذهب. ولكن رؤى الأخذ بالفرنك الذهب في البروتوكول المعدل لها عام ١٩٦٨ كما هو الشأن في معاهدة وارمو المتعلقة بالنقل الجوي.

وجدير بالذكر أن تلك الصعوبة كانت محل اعتبار الهيئات المعنية بتعديل اتفاقيات النقل الجوي والبحري منذ أن بدأت بؤادر انهيار النظام النقدي الدولي في أواخر الستينات وأوائل السبعينات. ففي عام ١٩٧٥ تم تعديل اتفاقية وارسو بمقتضى عدة بروتوكولات، تعرف بإسم بروتوكولات مونتريال الإضافية (١). كما تم في عام ١٩٧٨ التوقيع على معاهدة جديدة، معروفة بإسم معاهدة مالمبورج، لتحل محل معاهدة بروكسل في شأن مندات الشحن. ولقد استبدلت هذه التعديلات حقوق السحب الخاصة بالفرنك الذهب، المنصوص عليه في الاتفاقيات الأصلية، كأساس لحساب التعويض.

ولم تكن مشكلة تحويل الفرنك الذهب إلى عملات وطنية لتشور أصلا لو أن التعديلات المشار إليها قد دخلت حيز النفاذ فعلا، حيث أن أحكامها المتعلقة بكيفية احتساب قيمة التعويض تتفق مع ما جاءت به اتفاقية جامايكا من قواعد خاصة بالنظام النقدي الدولي.

(١) عدلت اتفاقية وارسو في شقها الخاص بتحديد المسؤولية بثلاثة بروتوكولات إضافية. فالبروتوكول الإضافي الأول يعدل اتفاقية وارسو الأصلية ويجعل الحد الأقصى للتعويض بالنسبة لنقل الركاب، والامتعة والبضائع، والحقائب غير المسجلة على النحو الآتي: ٨٣٠٠، ١٧، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الأول).

أما البروتوكول الثاني فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول لاماي لعام ١٩٥٥ ليجعل الحدود القصوى للتعويض على النحو التالي: ١٦٦٠٠، ١٧، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الثاني).

أما البروتوكول الثالث فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول جواتيمالا لعام ١٩٧١ ليجعل الحدود القصوى للتعويض كما يلي: ١٠٠.٠٠٠، ١٧، ١٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة، فضلا عن ١٥٠ وحدة حقوق سحب خاصة في حالة التأخير في نقل الركاب (مادة ٢ من البروتوكول الثالث). أنظر: محمد فريد العريضي، المرجع السابق، ص ١٥٣. وجدير بالملاحظة أن مصر قد صدقت على كل من البروتوكول الأول والثاني والرابع بمقتضى قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٧٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٨/١/٢٣.

أما وإنها لم تنفذ بعد، فإن مشكلة التحويل بما يكتنفها من صعوبات لاتزال قائمة، وبخاصة في الفترة اللاحقة على تاريخ دخول اتفاقية جامايكا حيز التنفيذ والسابقة على تاريخ نفاذ بروتوكولات مونتريال ومعامدة هامبورج والذي قد لا يحل إلا بعد مرور وقت طويل.

فكيف تحل إذن تلك المشكلة؟

لقد قيل بأراء عدة لاجابة هذا السؤال، يمكن حصرها في اتجامين رئيسيين: أولهما ينادى بأعمال نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحري، وثانيهما يصر على ضرورة إعمال هذه النصوص. ويستفرد لكل من هذين الاتجامين مطلباً مستقلاً.

المطلب الأول

في اعمال نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحري

5 - تمهيد:

يبنى أنصار هذا الاتجاه محاولتهم على فكرة بسيطة مؤداها عدم تطبيق نصوص كل من اتفاقيتي وارسو وبروكسل والخاصة بتقدير التعويض على أساس الوحدة الحسابية الذهبية.

غير أنهم يختلفون في تاصيل هذه الفكرة؛ فبينما يؤسها البعض على شرط بقاء الشيء على حاله، أو ما يعرف بنظرية تغير الظرف *Rebus sic Stantibus* المالوفة في فقه القانون الدولي العام، يردما البعض الآخر إلى المبادئ العامة في نظرية القانون والمتعلقة بإلغاء القاعدة القانونية وتفسيرها.

أولا : نظرية تغير الظروف

٦ - الانفصال الرسمي بين الذهب والنقود مبرر كاف لاستبعاد نظام المسؤولية المحدودة؛

يعتبر تغير الظروف الجوهري غير المتوقع واحدا من الأسباب التي تؤدي، وفقا لأحكام القانون الدولي العام، إلى انقضاء المعامدات (١). "فمن الأمور المعلومة أن الملائات والظروف - التي تدعو الدول في وقت معين إلى عقد معامدات بين بعضها البعض لتنظيم علاقاتها المتبادلة - قد تتحول أو تتغير أو تزول مع تقدم الزمن، بحيث أن المعامدة المعنية - التي كانت تبدو وقت عقدها ضرورية ومتفقة في أحكامها مع مقتضيات الانصاف - تصبح معامدة زائدة، لاستجيب أحكامها لحقوق أطرافها وواجباتهم ومصالحهم المتبادلة" (٢)، مما يبرر لأي منهم التحلل من أحكامها.

ولكن ينبغي، لإحداث ذلك الأثر، أن يتوفر في تغير الظروف شروط معينة نصت عليها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، في شأن قانون المعامدات، بقولها: "لا يجوز الاستناد إلى التفسير الجوهري غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند إبرام المعامدة كسبب لانتهائها أو الانسحاب منها إلا إذا توافر الشرطان التاليان: (أ) إذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساسا عاما لارتضاء الأطراف الالتزام بالمعامدة، (ب) وإذا ترقب على التغيير تبديل جدرى في نطاق الالتزامات التي يجب أن تنفذ مستقبلا طبقا للمعامدة".

(١) أنظر في تفصيل هذا الشرط كسبب لانقضاء المعامدات: حامد سلطان، عائشة راتب وصالح الدين عامر، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى ١٩٧٨، دار النهضة العربية، ص ٢٨٩ ومابعدها، محمد طلعت الغنيمى، الغنيمى الوسيط في قانون السلام، القانونى الدولي العام أو قانون الأمم زمن السلم، ١٩٨٢، منشأة المعارف، ص ٢٠٤ ومابعدها.

(٢) حامد سلطان، عائشة راتب وصالح الدين عامر، المرجع السابق، بند ٢٤٨، ص ٢٨٩.

وانطلاقاً من هذه النظرية، ذهب بعض الفقهاء (١) إلى القول بإمكانية استبعاد تطبيق المعاهدات الدولية التي تحدد التعويض بوحدات حسابية ذهبية بحجة أن الإلغاء الرسمي للارتباط بين الذهب والنقود، بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، وما أدى إليه من انتهاء العمل بمبدأ ثبات أسعار الصرف قد توفرت فيه الشروط التى تضمنتها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا. فهذا الإلغاء يعتبر تغييراً جوهرياً وغير متوقع فى الظروف التى كانت سائدة وقت إبرام تلك المعاهدات والتى اتخذها الأطراف أساساً لما لارتضاء الالتزام بأحكامها. كما أنه يحدث فضلاً عن ذلك، تبديلاً جذرياً فى نطاق الالتزامات الناشئة عن المعاهدات المذكورة، ومن بينها الالتزام بتحويل مبلغ التعويض، المعبر عنه بالفرنك الذهبى، إلى عملات وطنية بحسب السعر الرسمى لهذه الأخيرة بالقياس إلى الذهب.

ولقد ظهر تأثير هذا الاتجاه، بوضوح، فى بعض الأحكام التى أصدرتها المحاكم الأمريكية فى قضايا خاضعة لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ .

ففى قضية شهيرة، معروفة باسم Franklin Mint Vs T.W.A. (٢)، خاصة بطلب تعويض عن أضرار ناشئة من ضياع

(١) T.M.C. ASSER: Golden limitation of liability in international transport conventions and the currency crisis, Journal of Maritime Law and Commerce, 1974, P. 669 in fine, Cité par DUPONTAVICE, op.cit., P 82. 690 F. 2d, 311 303

(٢) وفى التعليل على الحكم الصادر فى هذه القضية الشهيرة، انظر: Edward Charles DEVIVO: The Warsaw Convention: Judicial Tolling of the Death Knot, Journal of Air Law and Commerce (J.A.L.C.), 1983, P. 116 et s.; Ray B. JEFFREY: The Growth of American Judicial Hostility towards the Liability Limitations of the Warsaw Convention, J.A.L.C., 1983, P 828 et s.; Dawn DAVENPORT: Liability Limitation Under the Warsaw Convention, The Cargo Liability Limits of the Warsaw Convention are Fully=

بضاعة أثناء نقلها جوا من الولايات المتحدة الأمريكية إلى بريطانيا العظمى، قضت الدائرة الثانية لمحكمة استئناف الولايات المتحدة الأمريكية بأنه منذ أن تخلى النظام النقدي الدولي عن العمل بقاعدة الذهب وما نتج عن ذلك من استحالة تحويل الفرك الذهب المنصوص عليه في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو إلى دولارات ورقية، أصبحت اتفاقية وارسو، في شقها الخاص بتحديد مسؤولية الناقل الجوي، مجردة من قوتها التنفيذية Unenforceable مما يتيح للمدعي الحق في الحصول على تعويض كامل عن كافة الأضرار التي قد تصيبه (١). كما تبنت أحد محاكم ولاية كاليفورنيا ذات الحل في قضية أخرى متعلقة بنقل جوي للركاب خاضع لأحكام اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ ، ولاتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦ (٢).

enforceable at The Rate of \$ 9.07 per Pound, J.A.L.C., 1984, P. 155 et s.
 Gérard LEGIER: L'application de la Convention de Varsovie par les
 Juridictions Américaines: Présentation de la Jurisprudence Récente
 B.F.D.A., 1987, No. 44, P. 27 et s.

(١) ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة قد ذكرت أن المبدأ الذي قررته لا يسري على الدعوى المنظورة أمامها، ولكن ينفي إعمال مستقبلا.

(٢) In re Aircrash at Kimpo International Airport, Korea, District Court of California, 15 Feb. 1983, U.S. Aviation Reports, 202; 558 F. Supp. 72.

وجدير بالذكر أن اتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦ هو اتفاق خاص بمهرم بين شركات الطيران الأعضاء في منظمة الياتا وهيئة الطيران المدني الأمريكي C.A.B. تم بمقتضاه تشديد مسؤولية الناقل الجوي للركاب سواء من حيث أساسها أو من حيث الحدود القصوى للتعويض. فأصبحت مسؤولية ناقل الركاب مسؤولية موضوعية، وصار الحد الأقصى للتعويض ٧٥ ألف دولاراً أمريكياً. ووضع هذا الاتفاق شروطاً لانطباقه هي أن يكون النقل دولياً بمفهوم اتفاقية وارسو، وأن تكون أحد نقاط القيام أو الوصول أو الرسو الجوي واقعة في أراضي الولايات المتحدة الأمريكية.

ولقد استبعدت المحكمة تطبيق الحدود القصوى التي وضعها هذا الاتفاق. وحجتها في ذلك أن الاتفاق المذكور ليس إلا تعديلاً اتفاقياً لحدود التعويض المنصوص عليها في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو. ولما كانت هذه المادة قد فقدت قوتها التنفيذية، نظراً لانتهاه الارتباط بين الذهب والفضة واستحالة تحويل الوحدات الحسابية المشار إليها في المادة المذكورة إلى دولارات ورقية، وأصبحت بالتالي لاغية، فإن المنطق يقتضي اعداد الحدود القصوى المنصوص عليها في اتفاق مونتريال، لأن هذا الاتفاق يستند في المقام الأول إلى المادة ٢٢ صالحة الذكر. انظر: جيرار ليجيه، ص ٢٧٠.

٧ - اتجاه منتقد:

ولم يلق هذا الاتجاه قبولا فى النقد أو القضاء: فليس صحيحا، كما يدعى أنصاره، أن الأساس الهام للالتزام الأطراف بأحكام اتفاقية وارسو كان هو الارتباط بين الذهب والنقد وما نتج عن هذا الارتباط من تسهيل عملية تحويل الفرنك إلى عملات وطنية، وذلك لسببين: الأول، أن اتفاقية وارسو قد تم إبرامها عام ١٩٢٩، أى قبل ظهور النظام النقدى الدولى الخاضع لأحكام اتفاقية بريتون وودز بخمسة عشر عاما. والثانى، أن محاضر جلسات المؤتمر الذى انبثقت عنه الاتفاقية قد جاءت خلوا من بيان الأسباب التى دفعت واضعيها إلى تنهى الفرنك الذهب كأساس لتحديد التعويض الملزم به الناقل المسئول (١).

وفى اعتقادنا، أن الأساس الحقيقى، الذى دفع الدول إلى الارتضاء بأحكام اتفاقية وارسو، كان هو الرغبة فى القضاء على تنازع القوانين وفى وضع قواعد موحدة تنظم النقل الجوى على المستوى الدولى وتكفل تحقيق التوازن بين مصالح أطراف عقد النقل، الناقل، من جهة، والشاحن أو المسافر من جهة أخرى، لاسيما وأن النقل الجوى كان، وقت وضع الاتفاقية، وليدا يستحق كل مايساعد على نموه وازدهاره. (٢)

(١) انظر René H. MANKIEWICZ: Modification de la "Clause-or" de la Convention de Varsovie de 1929 et des Protocoles d'Amendement, Les Protocoles Additionnels Nos. 1 A3 et le Protocole No. 4 de Montréal du 25 Septembre 1975, Annuaire Français de Droit International XXI, 1975, P 786

(٢) لم يكن الارتباط بين الذهب والنقد هو الأساس الهام لارتضاء الدول للالتزام بأحكام معاملة سندات الشحن، وإنما كان الدافع وراء وضع هذه المعاملة هو القضاء على شروط الاعفاء من المسئولية التى جاز الشاحنون بالشكوى منها. انظر فى تفصيل ذلك: مصطفى كمال طه، القانون البحرى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ٢٨٧ ومابعدها.

كما أنه ليس صحيحا، كذلك، ما ذهب إليه أنصار الاتجاه المذكور من أن الإلغاء الرسمي للارتباط بين الذهب والنقود قد نشأ عنه تبديل جذري في نطاق الالتزامات المفروضة بمقتضى الاتفاقية على عاتق أطرافها. إذ الأمر يتعلق، في هذا المجال، باتفاقية تهدف، على المستوى الدولي، إلى توحيد القواعد القانونية على صعيد القانون الخاص، وكل ما تضمنه على عاتق أطرافها من التزامات ينحصر في اتخاذا الإجراءات الدستورية الداخلية اللازمة في كل دولة للموافقة على الاتفاقية وانفاذها داخل إقليمها. أما الالتزامات الرئيسية الأخرى التي عدتها الاتفاقية ذاتها، ومن بينها الالتزام بالتعويض المعبر عنه بوحدة حسابية ذهبية قابلة للتحويل إلى عملات وطنية، فيقع عبؤها على الأفراد دون الدول الأطراف (١).

وأخيرا، فإن الحكم الصادر في قضية Franklin Mint ليس سوى حالة منعزلة لا ترمي مبدأ قانونيا عاما. بل ولقد تم الغاؤه من قبل المحكمة العليا The Supreme Court بحكمها الصادر في ٧ أبريل عام ١٩٨٤ (٢) للأسباب الآتية:

أولا: أن محكمة الاستئناف، بتجريدما للاتفاقية من قوتها التنفيذية، قد تجاوزت حدود الاختصاص المنعقد للسلطة القضائية، وافتاتت على اختصاص أصيل للسلطة التشريعية الممثلة في الكونجرس بمجلسيه. إذ أن الذي يملك سلطة تعديل المعاهدة أو الانسحاب منها هو الكونجرس الأمريكي دون سواء.

(١) دي بونتافيس، ص ٨٥.

(٢) T.W.A.Inc.V. Franklin Mint Corp., 104 S.Ct 1776.(1984)

وأنظر كذلك:

Maschinenfabrik Kern A.G.V. Northwest Airlines, 562 F.Supp. 232 (N.D. Ill. 1983)

ثانياً: أن الكونغرس، باعتباره التمثيل اللغوي للاتفاقية يرتبون
ويز وبالعالم تعادل الدولار بالذهب، كل من يخرج فقط في وضع النظام
التقدي الدولي الجديد موضع التنفيذ، ولم تنصرف فيه مطلقاً، لا
صراحة ولا ضمناً إلى تعديل اتفاقية وارسو أو غيرها.

ثالثاً: أن اتفاقية وارسو قد نظمت في مادتها التاسعة
والثلاثين (٩)، كيفية إنهاء العمل بها، ويقتضي الإجراءات الواجب
اتخاذها من أجل ذلك، ولم يثبت أن الولايات المتحدة الأمريكية قد
تأملت أو اتخذت هذه الإجراءات.

رابعاً: أن التحرك بشرط بقاء الشب على حاله، أو ما يسمى
بتفسير الظروف، هو حق مقرر فقط للدول الأطراف في الاتفاقيات
الدولية، ولا يستفيد منه الأتراء، كما أن الشرط المذكور يتناقض
وأحكام المادة ٣٩ المشار إليها.

وفي كلمة لجزيرة لا يمكن اعتبار الألفاء الرسمى للارتباط بين
الذهب والنقود من قبيل تغير الظروف الجومري وغير المتوقع الذي
يبيح التدخل من أحكام اتفاقية وارسو ويؤكد، وبخاصة تلك
المتعلقة بتحديد التحويلات بوجبات حسابية وتشتمل على وزن معين
من الذهب.

(٩) تنص المادة ٣٩ من الاتفاقية على أنه: "كل من الأطراف السامية
المتعاقدة أن ينقض هذه الاتفاقية بموجب أخطار يوجه إلى حكومة جمهورية
بولندا، فتقوم بإبلاغه فوراً إلى حكومة كل من الأطراف السامية
المتعاقدة. ويولد النقص إشارة بعد ستة أشهر من الإخطار به. وتقتصر هذه
الأشارة على الطرف الذي تقدم بطلبه في النقص".

ثانيا : اتفاقيات النقل الجوى والبحرى والغاء القواعد القانونية

٨ - التعارض بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى:

يرى البعض (١) أن نفاذ التعديل الثانى لاتفاقية بريثون وونز، المعروف بإسم اتفاقية جامايكا، قد أدى إلى وجود تعارض واضح بين أحكام هذه الاتفاقية وأحكام الاتفاقيات الدولية فى مجال النقل الجوى والبحرى: فالاتفاقية الأولى قد ألغت بصفة رسمية الارتباط بين الذهب والنقود، وحظرت على الدول الأعضاء فى صندوق النقد الدولى اتخاذه الذهب كقياس مشترك لتحديد أسعار تعادل عملاتها الوطنية. أما الاتفاقيات الأخيرة فقد كرست ذلك الارتباط بتحديداتها للتعميض المستحق لذوى الشأن بوحدة حسابية ذهبية، وبتقريرها امكانية تحويل هذه الوحدات إلى عملات وطنية طبقا للقيمة الذهبية *Value-or* لهذه العملات فى تاريخ صدور الحكم (٢)، أو فى التاريخ الذى يحدده قانون المحكمة المختصة بنظر الموضوع (٣).

وبما أن اتفاقية جامايكا لاحقة، من حيث نشأتها، على اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، فإنها، بالتالى، تكون ناسخة لأحكام هذه الاتفاقيات فى شقها الخاص باحتساب التعميض وكيفية تحويله إلى عملات وطنية، وذلك بالتطبيق للقاعدة العاكلة أن اللاحق ينسخ حكم السابق *Lex posterior derogat priori*

(١) أنظر فى عرض هذا الاتجاه: دى بونتافيس، المقال السابق، *Annuaire de Droit Maritime et Aérien*، المجلد السابع، ١٩٨٣، ص ٥٤.
(٢) مادة ٥/٢٢ من اتفاقية وأرسو بعد تعديلها ببروتوكول لاهاي لعام ١٩٥٥.
(٣) مادة ٥/٤ من معاهدة سندات الشحن بعد تعديلها ببروتوكول ١٩٦٨.

ولقد اقترنت محكمة استئناف باريس كثيرا من هذا الرأي في حكم شهير لها صدر بتاريخ ٧ مايو ١٩٨٦ في قضية معروفة بإسم شركة مصر للطيران ضد مدام لوميا جافاليان شامى (١). حيث قضت المحكمة للمستأنف ضدها بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها نتيجة ضياع أمتعتها أثناء نقل جوى دولى خاضع لاتفاقية وارسو بين دمشق وباريس عبر القاهرة، وقامت بتحويل الوحدات الحسابية الذهبية، المنصوص عليها في المادة ٢٢ من الاتفاقية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة، وليس على أساس القيمة الذهب للفرنك الفرنسى. وقالت في تبرير حكمها: "إنه بعد التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز لم يعد الأمر، في هذه القضية، متعلقا بمشكلة تحديد عناصر التعويض، المستحق للمستأنف عليها، حيث تم حسم هذه المشكلة بالفعل منذ حدوث واقعة ضياع الامتعة عام ١٩٧٦، بل أصبح خاصا بتطبيق نصوص معاهدة دولية تضم نظاما عاما نقديا محل فيه قاعدة قياس جديدة محل قاعدة قياس قديمة لتحديد المقابل النقدي للوحدات الحسابية الذهبية المشار إليها في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو سالفة الذكر" (٢).

Cour d'Appel de Paris, Aud. Sol. 1ère CHA, 7 Mai 1986, Dalloz

(١)

1987 P. 526, Note Jacques Borricand

وتجدير بالذكر أن هذه القضية غرنت على Tribunal de Grande Instance de Paris فقضت بحكمها الصادر في ٦ أكتوبر ١٩٧٨ بالتعويض على أساس سعر الذهب في السوق الحر "بورصة باريس". ظن في الحكم بالاستئناف، فألغت محكمة استئناف باريس "الدائرة الخامسة"، بحكمها الصادر في ٣١ يناير ١٩٨٠ D.M.F. 1980.p258 الحكم المستأنف، وقضت بالتعويض على أساس إن. الفرنك اليونانكارية يساوى فرنكا فرنسيا ورقيا، متبينة بذلك "مبدأ الاسمية النقدية" Principe de Nominalisme Monétaire. ثم ظن في الحكم بالنقض، فقضت محكمة النقض الفرنسية بجلسته ٧ مارس ١٩٨٣ 20212-20213 G.P. 1984. في إلغاء الحكم المستأنف عليه بحجة ضرورة طلب تفسير للمادة ٢٢ من اتفاقية وارسو من الجهة الحكومية المختصة، وهي في ذلك الوقت وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية، لأن القضاء في فرنسا لا يملك تفسير المعامدات، وأحالت الدعوى إلى محكمة استئناف باريس مشكلة بهيئة جديدة لاعادة الفصل فيها.

(٢) استندت المحكمة في حكمها إلى الرأي المقدم إليها من وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٨٥ والذي جاء فيه أن حقوق *

٩ - انتفاء التعارض بين اتفاقية بريتون وودز المعدلة واتفاقيات النقل الجوي والبحري

ولانعتقد في صواب الرأي المتقدم. فثم شروط معينة ينبغي توفرها، مجتمعة، في القواعد القانونية المتعارضة لكي تلغى احداها حكم الأخرى. وتمثل هذه الشروط في وجوب اتحاد الموضوع الذي تنصرف إليه أحكام القاعدتين المتعارضتين، وفي ضرورة اتحاد القاعدتين من حيث النوع، بمعنى أن تكونا من "طائفة القواعد العامة" Règles générales أو من "طائفة القواعد الخاصة" Règles spéciales

ومما لا شك فيه أن كلا الشرطين غير متحقق في هذا المقام: فمن حيث الموضوع، لا يوجد، في رأينا، أدنى تماثل بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوي والبحري. فالاتفاقية الأولى تضع قواعد تسدج تحت ما يسمى بالقانون النقدي العام Droit monétaire général، أي القانون الذي يعرف القيمة الخارجية للنقد (١) بمراعاة قيمتها الذاتية Valeur intrinsèque كما حددتها

«السحب الخاصة أصبحت في النظام النقدي الدولي الجديد القاسم المشترك لاحتساب أعمار تعادل العملات. وأن تحديد قيمة هذه الحقوق يكون على أساس ملة عملات وليس على أساس الذهب. وخلص الرأي المذكور إلى أن الحد الأقصى للتعويض عن كل كيلوجرام من البضائع المنصوص عليه في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو، وهو ٢٥٠ فرنك ذهبي يعادل، عند إنشاء حقوق السحب الخاصة، عام ١٩٦٩، ١٦,٥٨٣٧ وحدة حقوق سحب خاصة. ولما كانت وحدة حقوق السحب الخاصة تساوي ٩,٣٧٦٢ فرنكا ورقيا، فمن ثم تكون قيمة التعويض على النحو التالي: ١٦,٥٨٣٧ X ٩,٣٧٦٢ X وزن الأمتعة المفقودة.

(١) يقصد بالقيمة الخارجية للنقد نسبة مبادلة العملة الوطنية بغيرها من العملات الأجنبية، وتعرف اصطلاحاً بسعر الصرف. راجع في ذلك: محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٨٣ هامش رقم ١.

السياسة الاقتصادية الداخلية لكل دولة (١). فهي ترمي القواعد المنظمة للتقد على المستوى الدولي، فتحدد للدول أسعار تعامل عملاتها الوطنية، وتبين الأصول المكونة للسيولة الدولية، وغير ذلك من الأمور التي تتفيا من ورائها حماية التجارة الدولية وتشجيعها. فقواعدها تتعلق، إذن، بالاقتصاد الكلى Macro-économique (٢).

أما اتفاقيات النقل الجوي والبحرى فتصدر عن اعتبارات مغايرة، حيث تستهدف توحيد قواعد المسؤولية فى مجال النقل الدولي الجوى والبحرى. وخير مثال على ذلك ما قرره بصدد احتساب التعويض المستحق لذوى الشأن وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية. إذ قهنت هذه الاتفاقيات لتحديد التعويض وحدة قياس تصورية ذات طابع عينى يتمثل فى وزن معين من الذهب وذلك بفرض ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، بحيث لا يختلف من زمان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى، وبحيث لا يتأثر بالتقلبات التى تطرأ على العملات الوطنية بسبب سياسات وتوجهات اقتصادية داخلية. كما بينت، كذلك، الكيفية التى يتم بها تحويل وحدات القياس المشار إليها Monnaie de Compte إلى وحدات دفع وطنية Monnaie de Paiement ، واضحة فى اعتبارها أن تاتى هذه الكيفية محقة للفرض ذاته، أى ضمان ثبات قيمة التعويض زمانا ومكانا. فاتخذت، فى سبيل ذلك، من العلاقة بين وحدات الدفع "العملة الوطنية" والذهب معيارا لاجراء عملية التحويل، دون ما التفت إلى طبيعة هذه العلاقة ومداهما على مستوى النظام النقدى الداخلى أو الدولى (٣).

(١) أنظر فى هذا التعريف: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٧٩

(٢) أنظر: دى بونتافيس، ص ٧٩، وأنظر كذلك:

Jacques BORRICAND: Note sous Cour d'Appel de Paris, (Aix. Sol. 1ère Ch. A.), 7 Mai 1986, Dalloz, 1987, P. 526 surtout R. 530.

(٣) فإذا كان هناك ارتباط رسمى بين العملة الوطنية والذهب، بمعنى إذا كانت الدولة تأخذ فى تحديد قيمة عملتها بقاعدة الذهب، فلا صعوبة فى =

اذن، خاصة بمسألة تقدير التعويض وبالتسوية بين المضرورين من حيث المعاملة، ولا علاقة لها بالنظام النقدي أو الاقتصاد الكلى (١).

وطالما انتفى الاتحاد في الموضوع، فلا مناص من استبعاد التعارض بين أحكام الاتفاقيات المشار إليها، نظرا لاستثثار كل منها بنطاق تطبيق خاص يختلف عن نطاق تطبيق الأخرى.

ومع ذلك فقد يعن للبعض التشكيك في صحة التحليل المتقدم، بمقولة أن المعيار الذي عولت عليه اتفاقيات النقل الجوي والبحري، وبالأخص اتفاقية وارسو، في اتمام عملية ترجمة الوحدات الحسابية الذهبية إلى وحدات دفع وطنية هو، في حقيقة الأمر، قاعدة من قواعد النظام النقدي منبئة الصلة بنظام المسؤولية. إذ أن المعيار المشار إليه ليس سوى مجرد غلاف خارجي لقاعدة تعادل العملات الوطنية بالذهب التي كانت إحدى دعائم النظام النقدي الدولي الخاضع لاتفاقية بريتون وودز قبل تعديلها. ولما كانت قاعدة تعادل العملات بالذهب قد تم مجرؤها بمقتضى اتفاقية جامايكا، فإن التعارض يظل، بالتالى، قائما بين أحكامها وأحكام اتفاقيات النقل

= الأمر إذ ستتم عملية التحويل بطريقة حسابية بسيطة تتمثل في قسمة وزن الذهب الموجود في الوحدات الحسابية التي نصت عليها المعاهدة على وزن الذهب الموجود في العملة الوطنية. أما إذا لم تكن هناك علاقة بين العملة الوطنية والذهب فستجرى عملية التحويل عن طريق قسمة وزن الذهب الموجود في الوحدات الحسابية على كمية الذهب التي تشتريها العملة الوطنية بالسعر الحر باعتبار أن الذهب قد فقد صفته كنقد وأصبح سلعة يخضع تعديد سعرها لقانون العرض والطلب.

(١) دي بونتافيس، ١٩٨٢، ص ٧٩ ومابعدها، ١٩٨٣، ص ٥٥ ومابعدها.
P. BONASSIES: Notes sous Cour d'Appel d'Alger-
وأنظر كذلك: Provence, 2ème Ch. 31 Oct. 1980, Affaire Compagnie Pakistan
International Airlines C. Compagnie Air Inter. Sté. Helvétique Saint Gall
et Autres, D.M.F. 1981, P. 275 surtout P. 279.

الجوى والبحرى. ويتمين، من ثم، فض هذا التعارض بإلغاء المعيار الذى وضعته الاتفاقيات الأخيرة.

وكان من الممكن الانحياز لهذه المقولة لو أن قواعد النقد فى كل من اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى كانت متحدة فى النوع، أى من "طائفة القواعد العامة" أو من "طائفة القواعد الخاصة". أما وأنها ليست كذلك، فلا محل للاصرار، إذن، على قيام التعارض بينها. فمن المقطوع به أن الشريعة العامة فى مجال النظام النقدى الدولى هى اتفاقية بريتون وودز بعد تعديلها باتفاقية جامايكا. فهى تضع قواعد لتسوية جميع المعاملات، دون تفریق، بين الدول بعضها البعض، وبينها وبين المؤسسات المالية الدولية. فقواعدها تنتمى إلى "طائفة القواعد العامة". أما اتفاقيات النقل الجوى والبحرى فتتضمن قواعد خاصة بتسوية مشكلة بعضها، هى مشكلة التعويض. فهى إذن قواعد نقدية، لو جاز هذا القول، خاصة بمشاكل المسؤولية، وتعتبر استثناء من القواعد العامة المنظمة للنقد على الصعيد الدولى. وغنى عن البيان أن القاعدة الخاصة لا تلغىها قاعدة عامة، ولو كانت معاصرة لها أو لاحقة عليها فى النشأة (١).

خلاصة القول أن التعارض المزعوم بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى لا وجود له بالنظر إلى ما بينهما من اختلاف من حيث الموضوع المحكوم بقواعدهما ومن حيث التصنيف الذى تندرج تحته هذه القواعد.

(١) انظر فى تفصيل ذلك، وعلى الأخص فى معيار المام والخاص فيما يتعلق بالتنازع بين معاهدتين دوليتين؛ دى بونتافيس، ١٩٨٢، ص ٥٧. Jacques BORRICAND: Note P-530: وما بعدهما. وانظر كذلك:

وعلى ذلك، لا يكون صحيحاً، من الوجهة القانونية، ما ذهب إليه محكمة استئناف باريس، في حكمها الصادر في قضية شركة مصر للطيران، من ترجمة التعويض، المستحق للمستأنف عليها والمعتبر عنه بوحدات حسابية ذهبية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة. فالاستناد إلى حقوق السحب الخاصة واتخاذها معياراً للتحويل يفترض ابتداء وجود تعارض بين اتفاقية جلامايكا واتفاقيات النقل الجوي والبحري تم حسم لصالح الاتفاقية الأولى، وهو ما ثبت عدم صحته على ما سلف البيان. وتكون المحكمة، باستبدالها حقوق السحب الخاصة بمقياس التحويل المنصوص عليه في اتفاقية وارسو، قد عدلت من أحكام هذه الأخيرة، وهو ما لا تملكه لخروجه من اختصاص السلطة القضائية بأكملها. (١). ولا يغير من هذا النظر ما قد يقال من أن بروتوكولات مونتريال الإضافية الموقعة عام ١٩٧٥ قد عدلت أحكام اتفاقية وارسو واتخذت من حقوق السحب الخاصة أساساً لحساب التعويض وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية، إذ أن هذه البروتوكولات لم تصبح بعد واجبة النفاذ، فلا يجوز، بالتالي، تطبيق أحكامها. (٢) (٣).

ثم إن التمسك بحقوق السحب الخاصة كمحدد للتعويض فيه، على حد تعبير البعض (٤)، "خيانة" للمبادئ والأهداف التي تفتيها

(١) Cour de District des Etats-Unis (District de New York), 16 Juin 1982
Affaire Angela Y. Robles et Autres C. Cie. Lot, R.F.D.A., 1983, P. 67.

وبكيفية البعض هذا التصرف من جانب القضاء بكونه "Semi legislative process"، أنظر: أبراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٦٢ و ٦٧.

(٢) أنظر مع ذلك: محكمة النقض الإيطالية، حكم صادر بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٨٤ في قضية Cie Alitalia C. Ste Salvati، منشور بالمجلة الفرنسية للقانون الجوي، ١٩٨٥، ص ٢٢٨. وأنظر في مجال المسؤولية المحدودة لمالك السفينة طبقاً لمعاهدة بروكسل لعام ١٩٥٧، المحكمة العليا بهولندا في قضية Giant shipping corp. V. State of the Netherlands، مشار إليه في: أبراهيم شحاته، ص ٦٧.

(٣) أنظر: Jacques BORRICAND: Note sous Cour. d'Appel de Paris (Audience Solennelle, 1ère Ch.A), 7 Mai 1986, Dalloz 1987, P. 526, surtout page 529.

(٤) PERRIN, Mémoire, Abx 1986, L'affaire Soc. Egyptair C. Dame Charrie, Cité par Jacques BORRICAND, Note précitée, P. 530.

اتفاقية وارسو، وهي أن تكون القواعد الخاصة بمسؤولية الناقل الجوي واحدة بالنسبة لجميع الناقلين، وأن تكون فرص التعويض واحدة بالنسبة لجميع المضرورين. فصلاحيّة حقوق السحب لأن تكون وحدة حساب، وأن كانت مقبولة على مستوى الاتّصال الكلى، مشكوك فيها على صعيد المسؤولية في علاقات القانون الخاص. إذ يجب أن يتوفر في وحدة الحساب خاصتا الثبات والحيدة بالنسبة للنقود المقيمة عليها، وهذا ما تفتقده حقوق السحب الخاصة.

فهى، من ناحية، لا تتمتع بالثبات فى القيمة، ولا تستطيع أن تعكس التضخم الذى يؤدى إلى تآكل القوة الشرائية للنقود الوطنية، إذ لصندوق النقد الدولى الحق فى تعديل قيمتها فى أية لحظة، مما يجعلها فى مركز ضعيف إذا ما قورنت بالوحدات الحسابية المنصوص عليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى لتمتع هذه الأخيرة بالثبات المطلق نتيجة كونها معرفة بوزن معين وثابت من الذهب (١)

ولا يخفى ما ينطوى عليه هذا التباين بين وحدتى الحساب من آثار تنعكس على قيمة التعويض المستحق لذوى الشأن. فبينما تتغير هذه القيمة، من يوم إلى آخر، عندما تكون وحدة الحساب هى حقوق السحب الخاصة، تظل هذه القيمة ثابتة فى حالة الوحدة الحسابية المشتملة على وزن معين من الذهب

وهى، من ناحية أخرى، غير محايدة. ويقصد بالحيدة أن يكون معيار القياس موضوعيا، خارجيا عن نطاق النقود ويعيدا، بالتالى، عن تأثير بعضها على البعض الآخر. وحقوق السحب الخاصة ليست

(١) انظر: لاترون، المقال السابق، ص ٤٣٨؛ دي بونتافيس، ١٩٨٢، ص ١٢٢ ومابعدها، وانظر كذلك: François LEGREZ: La Convention de Varsovie, in Bilan, R.F.D.A., 1981, P-192.

كذلك، لأن قيمتها تتحدد بسلة من العملات، فتتعرض، من ثم، لكل ما يطرأ على عملات هذه السلة من تغيرات في القوة الشرائية. (١)

وتخلف خاصية الحيادة فيها من شأنه أن يؤدي إلى الاختلال بمبدأ هام حرصت اتفاقيات النقل الجوي والبحري على تأكيده، وهو ضمان ثبات قيمة التعويض في الزمان والمكان، والتسوية بين المضرورين من حيث المعاملة؛ فقيمة حقوق السحب الخاصة، كما سلف البيان، تحدد بواسطة سلة مكونة من خمس عملات هي الدولار الأمريكي والمارك الألماني والين الياباني والجنيه الاسترليني والفرنك الفرنسي، وتدخل كل عملة منها بنسبة معينة في تكوين عناصر وحدة حقوق السحب الخاصة. وتظل قيمة هذه الوحدة ثابتة في مواجهة هذه العملات بسبب ما يسمى بنظام "التعديل التلقائي" *Système de Compensation* الذي يتمثل في أن انخفاض قيمة أية عملة من عملات السلة في مواجهة حقوق السحب الخاصة، لسبب أو لآخر، يقابله تلقائياً ارتفاع في قيمة العملات الأخرى في السلة، دون أن يعني ذلك أن القوة الشرائية لهذه العملات الأخيرة قد ارتفعت بالضرورة.

والنتيجة الحتمية المترتبة على هذه العملية التلقائية هي التمييز في المعاملة بين المضرورين من رعايا الدول المختلفة. فبينما سيفيد، من هذا التعديل التلقائي، المضرورون في الدول التي تشأمل في مكافحة التضخم، سيضرر منه رعايا الدول التي تشهد في محاربتها. إذ سيحصل الأولون على عدد أكبر من وحدات الدفع الوطنية مقابل وحدات الحساب المتمثلة في حقوق السحب الخاصة، أما الآخرون فلن يأخذوا سوى مبلغاً من العملات الوطنية أقل مما كان يمكنهم الحصول عليه قبل عملية التعديل. ونقصان المقابل بالعملة الوطنية، في هذه الحالة الأخيرة، لا يرجع إلى ارتفاع القوة

(١) دي بونتا فيس، ص ١٢٥.

الشرائية لها، بل يرجع إلى انخفاض القوة الشرائية لعملة أخرى من عملات السلة. (١)

ويتعمير موجز، سيكون معر صرف حقوق السحب الخاصة بالعملة الوطنية في صالح المضررين في الحالة الأولى، وفي غير صالحهم في الحالة الثانية.

ولم تخف الحقائق السابقة على واضعي البروتوكولات والاتفاقيات الدولية التي استبدلت حقوق السحب الخاصة بالفرنك الذهب المنصوص عليه في اتفاقيات النقل الجوي والبحري. فهذه معاهدة هامبورج لعام ١٩٧٨ تنص في مادتها الثالثة والثلاثين على دعوة الدول الأطراف فيها على فترات منتظمة لإعادة النظر في مبالغ التعويض المبينة بها. كذلك يوجد نص مماثل في بروتوكولات مونتريال الإضافية المعدلة لاتفاقية وارمو (٢).

وأخيرا فإن استعمال حقوق السحب الخاصة مرصود للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي. أما غيرها من الدول فهي بالخيار بين الإبقاء على الفرنك الذهب كوحدة حساب للتعويض المستحق لذوي الشأن، وبين الأخذ بوحدة الحساب الجديدة، وهي حقوق السحب الخاصة. ولكن، في هذه الحالة الأخيرة، تجدر الملاحظة بأن الدولة غير العضو في الصندوق، وليس هذا الأخير كما تقتضى القاعدة في هذا الشأن، هي التي تتولى بنفسها تحديد قيمة حقوق السحب الخاصة. ولا يخفى على الفطنة ما ينتج عن ذلك من اختلاف في قيمة التعويض من حيث المكان، وهذا ما يناقض الغرض الذي حرصت على

(١) دي بونتافيس، ص ١٣٤.

(٢) لاترون، المقال السابق، ص ٤٣٩.

تحقيقه اتفاقية وارسو وغيرها من اتفاقيات النقل الجوى والبحرى،
وهو ثبات قيمة التعويض فى المكان والزمان. (١)

خلاصة القول، لقد عجزت كل من فكرتى "تغير الظروف" و"الفناء
القاعدة القانونية" فى استبعاد نصوص اتفاقيات النقل الجوى
والبحرى المتعلقة بمشكلة التعويض وكيفية ترجمته إلى عمالات
وطنية أو فى تعطيلها، فلا مفر، إذن، والحالة هذه، من تقصى السبل
التي تؤدي إلى إعمال تلك النصوص بدلا من أعمالها. وهذا ما ستفرد
له المطلب الأخير من هذه الدراسة.

المطلب الثانى فى إعمال نصوص اتفاقيات النقل الجوى والبحرى

١٠ - تعدد الوسائل:

بذهب الاتجاه الراجح فى الفقه والقضاء إلى ضرورة البحث عن
الوسيلة التى تضيع موضع التنفيذ النصوص الخاصة بالتعويض
وكيفية تحويله إلى وحدات دفع وطنية، والتى تحقق فى ذات الوقت
ما استهدفته تلك النصوص من ثبات قيمة التعويض فى المكان
والزمان. غير أن انصاره قد اختلفوا، رغم اتفاقهم من حيث المبدأ،
على الطريقة المثلى للوصول إلى الغايات المشار إليها. ويمكن حصر
الطرق التى دار حولها الخلاف فيما يلى: السعر الرسمى للذهب الذى
كان سائدا قبل نفاذ اتفاقية جلامايكا عام ١٩٧٨، سعر صرف الفرنك
الفرنسى الحالى، سعر الذهب فى السوق الحر.

وستنولى تباعا عرض وتقييم هذه الأمور الثلاثة، كل على حدة.

(١) مانكفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٩، جاك بوريكان، التعليق
السابق، ص ٥٣٠، دى فيفو، المقال السابق، ص ١١٥، وأنظر المادة ٢ من
بروتوكولات مونتريال الاختيارية لعام ١٩٧٥، رقم ١ و ٢ و ٣ والمادة ٧ من
بروتوكول مونتريال الرابع، وأنظر كذلك المادة ١/٢٦ و ٢ من اتفاقية
هامبورج لعام ١٩٧٨.

أولاً : السعر الرسمي للذهب

١١ - التحويل طبقاً للسعر الذى كان سائداً قبل نفاذ اتفاقية جامايكا:

لا صعوبة فى الأمر، لدى مؤيدى هذه الطريقة (١)، عندما تكون هناك تشريعات داخلية وطنية بتحديد المقابل النقدى بالعملة الوطنية للفرنكات الذهب المنصوص عليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للقرار الصادر عام ١٩٧٣ بتحديد المقابل بالجنيه الاسترلينى للمبالغ المذكورة فى بروتوكول لاماي لعام ١٩٥٥ المعدل لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ (٢). وفى هذه الحالة يتم التحويل، طبقاً لتلك التشريعات، بضرب المقابل بالعملة الوطنية للفرنك الذهب فى عدد الوحدات الحسابية التى نصت عليها الاتفاقيات المذكورة.

لكن الصعوبة تبدو فى حالة تخلف مثل هذه التشريعات، وعندئذ يمتنع، وفقاً لانصرار هذا الاتجاه، تطبيق التشريعات والقرارات المتعلقة بالقانون النقدى العام داخل كل دولة والخاصة بتحديد سعر الذهب بالنسبة للعملة الوطنية.

فمثلاً يحدد القرار الصادر فى ١٠ أغسطس عام ١٩٦٩ سعر تعادل الفرنك الفرنسى بوزن معين من الذهب الخالص قدره ١٦٠

(١) أنظر: LATRON: Fonds monétaire international (F.M.I.), Droits de tirage spéciaux (D.T.S.), Incidence sur les conventions maritimes Internationales D.M.F., 1978, P. 754.

P. BONASSIES: Note sous Cour d'Appel d'Aix-en-Provence وأنظر كذلك (2ème Ch.) 31 Octobre 1980, D.M.F. 1980, P. 277 et s.

(٢) أنظر فيما يتعلق بالقرارات الانجليزية التى تعدد ما يقابل وحدات الحساب الذهبية من العملة الوطنية: Peter MARTIN: "The Price of Gold and the Warsaw Convention", Alb Law Vol. IV, 1979, No.2, P. 70 et s.; LATRON Article Préclé, R.F.D.A., 1979, P. 436.

مليجراما، كما يحدد القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ سعر تعادل الجنيه المصرى بوزن معين من الذهب الخالص قدره ٢٠٥٠١٨٧ جراما، ومن ثم تتم عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، لدى أنصار هذه الطريقة، بقسمة الوزن الذهبى لوحدات الحساب على المحتوى الذهبى للعملة الوطنية.

ولقد اتبع قضاء الدول المختلفة هذه الطريقة فى العديد من احكامه (١). كما أخذت بها محكمة النقض المصرية عندما قررت "أنه لما كان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص فى الجنيه بمقدار ٢٠٥٠١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر ١٩٤٩ ، وكان من مقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢ أغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنيه الوريق نفس القيمة الفعلية للجنيه الذهب، فإن مايلزم به الناقل الجوى وفقاً للقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسيافا هو عدد من الجنيئات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيئات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذى يشتمل

(١١) انظر
Cour d'appel d'Als-en-Provence (2ème Ch.), 31 Octobre 1980,
Affaire Compagnie Pakistan International Airlines C. Compagnie Air Inter.
Sté Helvetia Saint-Gall et Autres, D.M.F., 1981, P. 275 et s. Notes P
Bonassies & P.Y. Nicolas: Trib. Com. Paris, 18 Mars 1981, D.M.F 1981
613 Note Nicolas, R.F.D.A., 1981 P. 353; Rennes, 10 Fév. 1983, D.M.F
1983 499; Cour des Etats-Unis (District de New York), 16 Juin 1982
Affaire Angela Y. Hobles et autres C. Cie Lot, R.F.D.A., 1983, P.58; et de la
même Jurisdiction: Affaire Maschinentabrik Kern A.G. Vs. Northwest
Airlines, 5 Avril 1983, 562 F. Supp. 232; Trib. du District Nord
d'Illinois, 30 Déc. 1982, Affaire Deere Company Vs. Lufthansa, 18 Avl 17, 178
Cour Fédérale du 5ème Circuit, Affaire Boehringer-Mannheim
Diagnostics Inc. Vs. Pan.Am., 18 Juillet 1984, 18 Av.90. Il est à noter que ces
trois derniers arrêts ont été cités par Gérard Legier, Article précité, P. 270
Note 74, Franklin Mint Vs. T.W.A., Supreme Court 4 Avril 1984, Précité.

وانظر كذلك، حكم محكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت بتاريخ
١٩٨٠/١١/٢٢ فى القضية رقم ١٩٨٠/٥٣١ تجارى، تعليق رفعت أبابدير،
مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر وديسمبر ١٩٨٢ ، ص ١٧
ومابعدهما.

عليه ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب في الجنيه الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١(١) -

١٢ - تقدير هذا الرأي

وهذا الرأي، على حد تعبير أحد الفقهاء (٢)، ليس سوى حنيئا لماضي أسدل عليه الستار منذ أن نفذت اتفاقية جامايكا عام ١٩٧٨ . فمن غير الممكن التعويل، في عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، على سعر تعادل العملة الوطنية بالذهب، الذي حددته التشريعات والقرارات الوطنية، حتى ولو قربت على ذلك تحقيق غرض اتفاقيات النقل الجوي والبحري المتمثل في كفالة عدم تغير قيمة التعويض المستحق لذوي الشأن من حيث المكان أو الزمان. إذ أن تلك التشريعات والقرارات، ذات الطابع النقدي، قد أصبحت لاغية Caduque ومعذومة الأثر لتعارضها تماما مع اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التي جردت الذهب من صفته النقدية وألغت سعره الرسمي وقطعت الجسور بينه وبين العملات الوطنية بحظرها على الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي تحديد سعر تعادل عملاتها الوطنية بالذهب (٣). بل ولاستطيع هذه الدول الآن إصدار تشريعات نقدية وطنية تشتمل على أحكام مغايرة لأحكام الاتفاقية المذكورة، احتراما لمبدأ الوفاء بالعهد Pacta Sunt Servanda وحرصا على عدم الإخلال بتعهداتها الدولية. (٤)

(١) نقض ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ قضائية - حكم غير منشور، تم سرد حيثياته بالكامل في مقدمة هذه الدراسة.

(٢) أنظر: دي بونتافيس، ص ٨٨ . وأن كذلك: F.Legrez, op.cit.p.192.

(٣) أنظر سابقا بند ١٣.

(٤) دي بونتافيس، ص ٥٢ ومابعدها وص، ٩٣ . وأنظر فيما يتعلق بالفاء هذه التشريعات والقرارات Cour d'Appel de Paris(5ème Ch.), 31 Janvier 1980 Affaire Sté Egyptair C. Mme. Lucia Chamie, D.M.F. 1980, P.285. surtout P. 290; P.Y. NICOLAS:Article Précité, P. 580 et s.; Jean-Pierre TOSI, Responsabilité aérienne, Lib. Technique (LITEC), Paris, 1978, No 236.

وعلى ضوء ذلك، لا تكون محكمة النقض المصرية قد أصابت عندما قررت الاستناد إلى سعر تعادل الجنيه المصرى المقرر بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ لأجراء عملية تحويل الفرنكات الذهب المنصوص عليها فى اتفاقية وارسو إلى جنيهات مصرية ورقية. ذلك لأن القانون المذكور قد أصبح لاغيا بنفاذ اتفاقية جامايكا اعتبارا من أول أبريل عام ١٩٧٨ ، والتي تعتبر مصر طرفا فيها. إذ التزمت مصر بمقتضاها بعدم تحديد سعر عملتها الوطنية بوزن معين من الذهب

ولا يقدح فيما سبق أن اتفاقية جامايكا لاتعلو على القانون الداخلى بالتطبيق لنص المادة ١٥١ من الدستور المصرى، الصادر عام ١٩٧١ ، التى تقضى بأن المعاهدات تكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة". إذ ستصبح اتفاقية جامايكا، بالتطبيق للنص المشار إليه، فى نفس مرتبة القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ . ومن ثم تخضع حالات التعارض بينهما لذات القواعد التى تحكم التعارض بين التشريعات الداخلية، وهى تقديم الخاص على العام وتفضيل اللاحق على السابق فى حالة التماثل من حيث العمومية أو التخصيص. ولما كان كل من الاتفاقية المذكورة والقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ متعلقين بقواعد النقد ومتماثلين من حيث النوع، فإنها مستفضلة بإعتبارها لاحقة له من حيث النشأة.

وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء فى مصر. فلقد قضت محكمة أمن الدولة العليا - طوارئ - القاهرة، فى حكم لها بتاريخ ١٦ أبريل عام ١٩٨٧ (١)، "أنه تطبقا لنص المادة ١٥١ من الدستور..... فإن

(١) حكم غير منشور صادر فى قضية النيابة العامة رقم ٤١٩٠ سنة ٨٦ الأوبكية (١٢١ كلى شمال) والخاصة بإضراب سائقى قطارات السكك=

المعاهدات الدولية التي صدرت وفقا للأصول الدستورية المقررة تعد قانونا من قوانين الدولة يتعين على القضاء الوطنى تطبيقها باعتبارها كذلك، وحيث أنه متى كان ذلك فإن الاتفاقية المذكورة - (الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) - وقد نشرت فى الجريدة الرسمية فى الثامن من أبريل سنة ١٩٨٢ بعد أن وافق عليها مجلس الشعب تعتبر قانونا من قوانين الدولة ومادامت لاحقة لقانون العقوبات فإنه يتعين اعتبار المادة ١٢٤ قد ألغيت ضمنا بالمادة ٨ فقرة (د) من الاتفاقية المشار إليها.

بل ولقد ذهبت محكمة النقض نفسها إلى أبعد من ذلك عندما قررت، فى حكمها الصادر فى ٨ مارس ١٩٥٦ (١)، بأن المعاهدة تصبح قانونا من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضى المصرى تطبيقها ولو خالفت أحكامها أحكام "قانونه الداخلى سواء كان القانون الداخلى قد صدر قبل إبرام المعاهدة أو صدر بعد إبرامها".

وفى اعتقادنا أن الحكم الوحيد، على قدر علمنا، الذى أعمل صحيح القانون، بإمتناعه عن حساب قيمة الفرنك الذهب المنصوص عليه فى بروتوكول ١٩٦٨ المعدل لمعاهدة مندات الشحن على أساس سعر تعادل الجنيه المصرى المحدد بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١، هو الذى أصدرته محكمة استئناف الاسكندرية بتاريخ ٢٢ فبراير عام ١٩٨٩ (٢)، وفيه تقول: "انه بصدد ما أثارته المئتانف ضدما... بخصوص احتساب التعويض الذى يتعين ادائه وفقا لبروتوكول ١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن

= الحديديّة فى يومى ٧ و ٨ يوليو ١٩٨٦ مما ترتب عليه خسائر مالية قيمتها ٣٠٠ ألف جنيه والأضرار بمصالح ركاب تلك القطارات وأصحاب البضائع المنقولة فيها.

(١) القضية رقم ١٣٧ سنة ٢٢ القضائية، مجموعة المكتب الفنى لمحكمة النقض، ص ١٧، ص ٢٧٤. ويدر بالذكر أنه قد صدر حكم معائن فى ذات الجلسة فى الظمن رقم ١٣٨ سنة ٢٢ القضائية.

(٢) حكم غير منشور، تم سرد حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.

الذهب في الجنيه بمقدار ٢٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك أن تلك الكمية من الذهب في غطاء الاصدار سالفة الذكر ليست سوى مجرد اساس حسابي تاريخي اعتمد عليه سابقا في تحديد كمية الذهب الموجودة في النضلة وفي تحويل العملات بعضها للبعض عندما كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد التى ترتبت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد الدولى، فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط بالدولار والذهب ودخلت فى نظم جديدة للصرف... واصبحت تتبع سياسة مقاييرة فى تحديد سعر صرف الجنيه المصرى بالنسبة للعملات الأجنبية بما فى ذلك الذهب كعملة احتياط عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزى ونشرات صندوق النقد الدولى حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه المصرى المقومة فى احتياطات البنك المركزى بالرغم من ثبات كمية الذهب مما يعنى اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك. فى تحديد قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصرى.....".

أما عن التشريعات الوطنية الصادرة فقط بفرض تحديد المقابل النقدي بالعملة الوطنية للفرنكات الذهبية المشار إليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، ففيها اعداد للحلول الموحدة التى أرستها هذه الاتفاقيات وقصدت من ورائها ثبات قيمة التعويض على نحو يحول دون التمييز بين المضرورين من مكان إلى آخر ومن زمان إلى زمان. (١)

(١) انظر على وجه الخصوص:

Antoine Vielard, Note sous Cass.Com.7 mars 1983, J.C.P. 1984. II

2021 2 - 2021 3

انظر مع ذلك: مصطفى كمال طه، المرجع السابق ص ٣٣٠، حيث يرى ضرورة أن تتخذ مصر حذو الدول التى تجرى على تحديد المعادل بالعملة الوطنية للمبالغ المنصوص عليها بالفرنكات الذهبية بمقتضى قرارات صادرة من السلطات المختصة فى الدولة حتى لا تتضارب الأحكام فى هذا =

فقيمة التعويض، من حيث المكان، لن تكون ثابتة، بل ستتعدد بتعدد الدول التي اصدت تلك التشريعات، لاسيما وأن هذه الدول، عندما تحدد بمقتضى تشريع داخلي المقابل النقدي بالعملية الوطنية للوحدات الحسابية الذهبية، لا تهتم بالمحافظة على القوة الشرائية لمقدار التعويض المحدد سلفا بمقتضى الاتفاقيات المذكورة، بل تصدر في ذلك عن اعتبارات معينة تملها عليها سياستها الاقتصادية الداخلية وظروفها الخاصة. (١)

ولا يقلل من هذا النقد ما نصت عليه كل من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ، بشأن تحديد المسؤولية عن الديون البحرية، واتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨ ، في شأن نقل البضائع بحرا، من أن تحويل الوحدات الحسابية الذهبية المذكورة فيهما إلى عملات وطنية يتم طبقا لتشريع الدولة المعنية. فنصوص هاتين الاتفاقيتين تبرهن على أن سياسة التحويل طبقا للتشريعات الداخلية لا تعد القاعدة العامة، بل هي مجرد استثناء لا يصح القياس عليه، بدليل أن بقية اتفاقيات النقل الجوي والبحري لا تتضمن نصوصا مشابهة. هذا فضلا عن أن الإشارة إلى التشريع الداخلي في كل من الاتفاقيتين السابقتين كانت بهدف تشجيع الدول غير الاعضاء في صندوق النقد الدولي، وبخاصة دول أوروبا الشرقية، على الانضمام إلى هاتين الاتفاقيتين. (٢)

== الشان. وكذلك: رفعت فخري، الوجيز في القانون الجوي، ١٩٨٨ ، ص ١٨٨ ، ١٨٩ .

(١) دي بونتافيس، ص ١٠١ وما بعدها.
(٢) تتضمن هاتان الاتفاقيتان نوعين من وحدات الحساب، حقوق السحب الخاصة بالنسبة للدول الاعضاء في صندوق النقد الدولي، والفرنك الذهب للدول غير الاعضاء (مادة ٨ من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ومادة ٢٦ من اتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨). أنظر:

René RODIERE: Droit Maritime, Précis Dalloz, Septième Edition, Dalloz
1977. P.116; LATRON, Article précité, R.F.D.A. 1979, PP. 435-436.

وأخيراً، فإن التشريعات المشار إليها لن تؤدي إلى ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان، حيث أنها وضعت لكي تبقى سارية لفترة طويلة من الزمن، قبل ادخال التعديلات عليها. ومن ثم، فكلما مر الزمن كلما تناقصت القوة الشرائية للمقابل النقدي بالعملة الوطنية لوحدات الحساب الذهبية. هذا فضلاً عن أن هذه التشريعات تخالف نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحري، ولاسيما نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو الذي يقضى بإتمام عملية التحويل بحسب قيمة العملة الوطنية في يوم صدور الحكم. فتقرير مايقابل الوحدات الحسابية من عملات وطنية بمقتضى تشريع داخلي معناه أن القاضي سيجرى التحويل وفقاً لقيمة العملة الوطنية وقت صدور ذلك التشريع وليس في تاريخ صدور الحكم كما تنص على ذلك المادة الثانية والعشرون مالفئة الذكر. (١)

= احمد حسني، النقل البحري الدولي للبضائع والحوادث البحرية طبقاً للمعاملات بروكسل وتعديلاتها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٠٩، مصطفى كمال طه، المرجع السابق، ص ٣٣١.
(١) دي بونتافيس، ص ١٠٢ ومايلهما.

ثانياً : معر صرف الفرنك الفرنسي الحالي

١٣ - المساواة بين الفرنك الفرنسي الحالي وفرنك اتفاقيات النقل الجوي والبحري،

لقد تأثرت محكمة استئناف باريس (١) بمبدأ الاسمية النقدية Nominalisme monétaire (٢)، والمنصوص عليه في المادة ١٨٩٥ من التقنين المدني الفرنسي (٣)، أثناء محاولتها حل الصعوبة الناشئة عن كيفية تحويل الوحدات الحسابية الذهبية إلى وحدات دفع وطنية.

ويتلخص موقف المحكمة، من هذه المشكلة، في أن واضعي اتفاقية وارسو قد تجنبوا، كقاعدة لحساب التعويض، العملة الوطنية التي كانت سائدة في فرنسا وقت وضع الاتفاقية، المعروفة باسم "الفرنك بوانكاريه"، والتي تشتمل على وزن من الذهب الخالص مقداره ٦٥,٥ ملليجراما عيار ٩٠٠ من الألف. وفي أكتوبر عام ١٩٣٦

(١) Cour d'Appel de Paris, 5ème Ch., 31 Janv. 1980, D.M.F.1980, 285
Dans le même sens, voir: Kinney Shoe Corp. V. Alitalia-Airline, Court of Southern District of New York, 7 Nov. 1980, 15 Aviation Law Reports (Av.L.Rep)18,509.

وقرب كذلك: نقض مدني ١١ فبراير ١٩٦٠ (حكمان)، مجموعة احكام النقض، ص ١١، ص ١٢٦، وص ١٣٧.

(٢) أنظر: Antoine VIALARD, Note précitée, J.C.P. 1984. II 20212-20213.
Mostapha EL-GAMMAL 'L'adaptation du Contrat aux Circonstances Economiques, Etudes Comparée de Droit Civil Français et de Droit Civil de la République Arabe Unie, Paris, L.G.D.J., 1967, P. 3 et s

(٣) ونص المادة المذكورة كما يلي: "L'obligation qui résulte d'un prêt d'argent n'est toujours que de la somme numérique énoncée au contrat".
وتقرر هذه المادة مبدأ الاسمية النقدية بمناصفة عقد القرض، وذلك على خلاف القانون المدني المصري الذي جعل من هذه الاسمية مبدأ عاماً أفرد له نص المادة ١٣٤ التي تقضي "إذا كان محل الالتزام نقوداً التزم المدين بقدر عددها المذكور في العقد دون أن يكون لارتفاع قيمة هذه النقود أو لانخفاضها وقت الوفاء أي أثر". راجع العلامة عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٢١ ومابعدها.

استبدل بهذا الفرنك وحدة دفع أخرى، مشهورة الآن باسم "الفرنك القديم". خير أن هذه الوحدة قد تم التوافقا لتحل محلها وحدة جديدة تعرف "بالفرنك الجديد" (١)، وهي وحدة الدفع المعمول بها الآن في فرنسا بعد أن خفضت قيمتها بمقتضى قرار من وزير المالية الفرنسي صدر في ١٠ أغسطس عام ١٩٦٩. ولما كان الفرنك الجديد - الذى انقطعت بصفة رسمية العلاقة بينه وبين الذهب منذ دخول التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز حيز النفاذ اعتبارا من أول إبريل عام ١٩٧٨ - يعتبر خلفا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، لأن الفرنك لا يعنى، على حد تعبير المحكمة، إلا فرنكا بغض النظر عن ارتفاع أو انخفاض قيمته، فإنه بالتالى، يكون مساويا للفرنك المشار إليه فى اتفاقية وارسو من حيث القيمة. وينبغى، من ثم، أن يتم تحويل الوحدة الحسابية فى الاتفاقية المذكورة إلى عملات وطنية بحسب سعر صرف الفرنك الفرنسى الحالى بالنسبة لهذه العملات.

١٤ - موقف منتقد:

وفى اعتقادنا، أن ما خلصت إليه المحكمة منتقد من وجوه عدة: فمن ناحية، ليس صحيحا أن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه الذى نصت عليه اتفاقية وارسو، وفى القول بغير ذلك خلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب. فمن المعلوم أن الفرنك بوانكاريه، باعتباره عملة وطنية فرنسية، والذى اتخذته اتفاقية وارسو كأساس لحساب التعويض، كانت له وظيفتان: الأولى، وظيفته كوحدة دفع وطنية Monnaie de Palermit ٤ والثانية، وظيفته كوحدة حساب Monnaie de Compte. وظل يقوم بالوظيفتين معا، فى فرنسا، حتى عام ١٩٣٦ حيث زالت عنه الوظيفة الأولى، لتقوم

(١) انظر: Robert HOMBURG: La limitation de responsabilité du transporteur aérien prévue par la convention de Varsovie et le calcul des indemnités, Revue Générale de l'air (R.G.A.) 1950, P.229 et s.

بها وحدة دفع أخرى هي "الفرنك القديم"، واقتصر دوره على القيام بوظيفة وحدة الحساب فقط (١). وعندما تم النص عليه في اتفاقية وارسو، كان ذلك بهدف أن يقوم فقط بدوره كوحدة حساب وليس كوحدة دفع.

ويناء على ذلك، فلا يصح القول بأن الفرنك الفرنسي الحالي يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه المشار إليه في الاتفاقية، لأن ذلك معناه الخلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب (٢). إذ من المعروف أن مبدأ الاسمية النقدية يقتصر نطاق تطبيقه على وحدات الدفع، ولا يمتد إلى وحدات الحساب. فإذا كان من الممكن تفهم موقف المحكمة عندما قررت أن الفرنك الفرنسي الحالي يعتبر مساويا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، باعتبار أنها جميعا تعد من قبيل وحدات الدفع، فمن المستحيل مسايرتها فيما ذهبت إليه من إقامة المساواة بين الفرنك الحالي والفرنك المنصوص عليه في اتفاقية وارسو، نظرا لأن هذا الأخير يعتبر من وحدات الحساب ويخرج من عداد وحدات الدفع.

ثم أن الحكم السالف الذكر يهدر، من ناحية أخرى، نصوص اتفاقية وارسو وغيرها من اتفاقيات النقل البحري والجوي: فمما لا شك فيه أن اجراء التحويل على أساس سعر صرف الفرنك الفرنسي الحالي يعنى أن المحكمة قد ألغت معيار القيمة الذهب للعملة الوطنية، الذي اعتنقته هذه الاتفاقيات، واستبدلت به معيارا جديدا غير مذكور فيها. ولا يخفى على الفطنة ما ينطوي عليه ذلك من تعديل لأحكام الاتفاقيات المشار إليها يخرج كلية عن سلطة المحكمة (٣).

(١) Ibid., P. 230; Voir aussi: DUPONTAVICE, op.cit., 1982, P.43

(٢) انظر: جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٣.

(٣) انظر Cour de District des Etats-Unis, District de New York, 16 Juin

1982 R.F.D.A., 1983, P.58 et surtout PP.66 et 67- وراجع كذلك بند ٩ من

هذه الدراسة

كما ان تقرير المساواة بين الفرنك الفرنسى الحالى وفرنك اتفاقيات النقل الجوى والبحرى يعتبر، فى التحليل الأخير، بمثابة استبدال وحدة حساب ذات طابع وطنى، وهى الفرنك الوردى، بوحدة حساب ذات طابع محايد، وهى الفرنك الذهبى. ولا ريب فى أن هذا المصلك، من جانب المحكمة، يناقض قصد واضع تلك الاتفاقيات. إذ أنه يجعل قيمة التعويض رهنا بمشيئة الدولة تنفرد، بحر ارادتها، بتعديلها كلما عن لها، لسبب أو لآخر، تعديل سعر عملتها الوطنية، وهو الأمر الذى أراد واضعو هذه الاتفاقيات تفاديه بإختيارهم، لحساب التعويض، وحدة حسابية تشتمل على وزن معين من الذهب بهدف ضمان ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان والمكان. (١)

ثالثا : سعر الذهب فى السوق الحر

١٥ - شرط الذهب بين الجمود والحركة:

هناك اتجاه يرى أن شرط الذهب، المتمثل فى الوحدات الحسابية الذهبية التى نصت عليها اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، يهدف إلى ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، وإلى حماية المضروبين من مخاطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفعل التضخم والتى كانوا سيحملونها فيما لو اتخذت هذه العملة ابتداء

(١) أنظر: دى فيفو، المقال السابق، ص ١١٨ ، نيكولاس، المقال السابق، ص ٥٨٦ ، وداج كذلك؛

Cour de District des Etats-Unis, District de New-York, 16 Juin 1982 R.F.D.A., 1983, P.58 surtout, P.66; The United States Court of Appeal Second Circuit, Affaire Franklin Mint Vs. T.W.A., *Précédents* Ibrahim Shihata op.cit., P.67; E.A. Simpson, J.R., Recent developments in aviation case Law, J.A.L.C. 1983, P. 483, surtout P. 485 note-8

وأنظر أيضا: محكمة الاستئناف العليا بالكويت، الدائرة التجارية الأولى، جلسة ١٩٨٠/١٢/٢٨ فى الاستئناف المقيد بالجدول برقم ١٩٨٠/١٣٤٩ تجارى، مشار إليه فى: رفعت أبادير: مسئولية الوكيل بالعمولة للنقل فى القاشون الكويتى واتفاقية وارمو، مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر - ديسمبر ١٩٨٢، ص ١٧، لاسيما ص ٣٢ هامش ٤ .

كأساس لحساب التعميض. غير أنه كان قاصرا عن تحقيق ذلك الهدف بسبب ما اعتراه من جمود نتيجة لارتباط الذهب بالدولار الأمريكى بسعر ثابت ومصطنع أبعد ما يكون عن حقيقة الواقع(١). أما وقد انتهى هذا الارتباط بنفاذ التعديل الثانى لاتفاقية هيرتون وودز، الذى جرد الذهب من صفته كنقد والغى سعره الرسمى وحظر اتخاذ كأساس لتحديد سعر تعامل العملات الوطنية، فلا مفر، إذن، والحالة هذه، من افساح المجال أمام الشرط المذكور لكى يؤدى الدور الذى أراد له واضعو الاتفاقيات المشار إليها. ولن يتحقق ذلك إلا إذا تم تحويل الوحدات الحسابية الذهبية، سالفة الذكر، إلى عملات وطنية طبقا للسعر الحقيقى للذهب فى السوق الحر-(٢)

وشايح هذا الاتجاه عدد غير قليل من الأحكام الصادرة من محاكم الدول المختلفة(٣). بل ولقد نعت بعض الأحكام الخاصة بالنقل

(١) لقد كان السعر الرسمى لواقية الذهب فى أول يوليو عام ١٩٤٤ ، ٣٥ دولارا، واستمر هذا السعر ثابتا حتى عام ١٩٧٢ ، تاريخ التخفيض الأول لقيمة الدولار، حيث أصبح ٣٨ دولارا للأوقية، ثم ارتفع مرة أخرى فى عام ١٩٧٣ ، تاريخ التخفيض الثانى لقيمة الدولار، فوصل إلى ٤٢,٢٢٢ دولار. (٢) أنظر: مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦ ، دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٧٧ ومابعدها. وجدير بالذكر، هناك رأى، تمسك به بعض ذوى الشأن فى الدعاوى المرفوعة على شركات الطيران للمطالبة بالتعميض، مفاده أن عملية التحويل من الفرنك الذهب إلى العملة الوطنية مسألة اختيارية متروكة لتقدير طالب التعميض، فإن شاء أعملها، وإن أبى حصل على التعميض فى صورة ذهب واستند هذا الرأى إلى عبارة Pourront être converties الواردة فى نص المادة ٢٢ من اتفاقية وأرسو لتدعيم وجهة نظره. وهذا الرأى مرفوض، فى نظرنا، لأنه يخلط بين وحدة الحساب ووحدة الدفع: أنظر فى هذا الرأى وانتقاداته:

VIALARD, op.cit., J.C.P. 1984. II.20212-20213; Cour de District des États Unis, District de New York, 16 Juin 1982, R.F.D.A., 1983, P.58, surtout PP.68 et 69

(٣) أنظر فى ألمانيا landgericht Frankfurt, 20 Sept. 1985, Air Law 1986-Vol. XI, No. 28, P. 278

وفى إيطاليا: Tribunale Di Milano, 25 Ottobre 1976, Il Diritto Marittimo 1978, P. 83, 19 Nov. 1979, Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1980, P. 271; Corte d'Appello di Milano, 6 giugno 1981, citée = par Du Pontavice, op.cit., 1983, P.79; Corte d'Appello di Genova, 28 Marzo

الجوى إلى تبيره بحجة مستمدة من نص المادة ٢٢ من اتفاقية
 وارسو، مفادها أن المادة المذكورة تتضمن هذا المعنى عندما قررت أن
 تحويل الوحدات الحسابية إلى عملات وطنية يتم في حالة المطالبة
 القضائية وفقا للقيمة الذهب لهذه العملات في تاريخ الحكم. فلو
 كان المقصود أن يتم التحويل وفقا لسعر رسمي محدد سلفا، لما كان
 واضحا الاتفاقية في حاجة إلى النص على أن يتم هذا التحويل على
 أساس القيمة الذهب للعملة في تاريخ الحكم (١)، مما يدل على
 انصراف نيتهم إلى التحويل على سعر السوق.

1981, Il Diritto Marittimo, 1981, P. 70; Corte d'Appello di Roma 29 giugno
 1981 citée dans l'Arrêt de la Cour de Cassation Italienne du 23 Mai 1984
 R.F.D.A., 1985, P.228 et s.

وفي الولايات المتحدة :
 United States District Court, Southern District of
 Taxes, Affaire Boehringer Mannheim Diagnostics Inc. V. Pan Am., 24 Nov
 1981, 531 F. supp. 344

وفي كندا :
 County Court of the Judicial District of York, Toronto, Ontario
 4 Octobre 1977, Annals of Air and Space Law, McGill University 1979
 Vol. IV, P. 686; Cour Fédérale du Canada, 10 Avril 1978, Revue de Droit
 Uniforme, 1980 I, 186, Citée par: DU PONTAVICE, op.cit., 1983, P. 82.

وفي اليونان :
 Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janv. 1974, Air Law, 1975, Vol. I
 No. 1, PP. 42 et 43.

وفي الهند :
 Cour d'Appel Indienne de Bangalore, 11 Aout 1978, Citée par
 DU PONTAVICE, op.cit., P. 83.

وفي فرنسا :
 Tribunal de Grande Instance de Paris, 6 Octobre 1978, Cité
 dans l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 31 Janv. 1980, D.M.F 1980,
 285.

وأنظر كذلك Justice Stevens القاضي المنشق، في قضية Franklin
 Mint ، مآلف الإشارة إليها، من ١٧٩٤ و ١٧٩٥ .

وفي الأرجنتين :
 Cour d'Appel Nationale d'Argentine, 27 Février 1976, citée
 par: DUPONTAVICE, op.cit., P. 78

Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janvier 1974, Précitée, (١) انظر

ولقد تعرض الاتجاه المذكور للنقد من جانب بعض الفقهاء، كما رفضت بعض الأحكام الأخذ به (١). ويتحصل النقد الرئيسى فى أن سعر الذهب فى السوق الحر عرضة للتقلبات، صعودا وهبوطا، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، ومن ثم فإن اعتماده كأساس لاحتساب التعويض المنصوص عليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى يعد خرقا لما اتجهت إليه نية واضعيها من حرص على تحديد التعويض على أسس ثابتة مستقرة تحقيقا لوحدة القواعد المنظمة للمسئولية على الصعيد الدولى. هذا فضلا عن أن تحديد المقصود بسعر السوق يشير كثيرا من الصعوبات بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب فى العالم، فإذا قيل بالرجوع إلى سعر سوق معينة، فهل تكون العبرة عندئذ بالسعر عند الافتتاح أم بالسعر عند الاقفال؟ (٢).

ودعم المعارضون لعملية التحويل طبقا لسعر الذهب فى السوق الحر وجهة نظرهم بقرار صدر عن منظمة الطيران المدنى الدولى، فى اجتماع لها عقد فى شهر أكتوبر عام ١٩٧٤، يقضى بوجود عدم اجراء تحويل الفريكات الذهبية المنصوص عليها فى اتفاقية وارسو

(١) انظر فى الفقه: Tae Hee Lee, The Current Status of The Warsaw Convention and Subsequent Protocols in Leading Asian Countries, Air Law, Vol. XI, 1986, PP. 245 et 246; NICOLAS, op.cit., P. 582; VIALARD Note Préclée; GUILLAUME, op.cit., PP. 138 et 139

انظر فى القضاء:

Cour suprême des Pays-Bas, 14 Avril 1972, Affaire Horizon A.G.C S.P.A., R.F.D.A., 1974, P.307, Federal Court, 5th. Circuit, 18 July 1984.

Citée par: LEGIER, op.cit., P. 270, Note 75; Cour d'Appel de Paris Sémef, Ch 31 Janvier 1980, D.M.F. 1980, P. 285; Trans World Airlines Inc., V-Franklin Mint, Supreme Court, 7 Avril 1984 Préclée

Jean-Pierre TOSI: L'affrètement aérien, Paris, 1977, P.232. (٢) انظر:

وراجع كذلك: رفعت أباديير، السابق، ص ٣١ و ٣٢، جيوم، المقال السابق، ص ١٣٨ و ١٣٩.

على أساس سعر الذهب في السوق الحر (١)، وبما نصت عليه كل من اتفاقية بروكسل الموقعة في ٢٩ نوفمبر عام ١٩٦٩ في شأن المسؤولية المدنية عن الأضرار الناشئة عن التلوث بالزيت، واتفاقية جنيف الموقعة في أول مارس عام ١٩٧٣ في شأن تحديد مسؤولية ملاك سفن الملاحة الداخلية، من ضرورة اعتماد السعر الرسمي للذهب عند حساب التعويض المستحق للمضررين (٢).

وأخيرا فإن محكمة النقض المصرية قد رفضت، بحكمها الصادر في ٢٧ أبريل عام ١٩٦٧ (٣)، الأخذ بهذه الطريقة لتحويل الوحدات الحسابية المنصوص عليها في اتفاقية ~~وارسو~~ إلى جنيهات مصرية ورقية استنادا إلى أن شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب تعتبر باطلة طبقا لأحكام القانون المصري. فقالت في حكمها المذكور: "ولما كانت أحكام هذين التشريعين من النظام العام (الأمير العالي الصادر في ٢ أغسطس عام ١٩١٤ بفرض السعر الإلزامي للعملة الورقية والمرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٥ ببطلان شرط الذهب في العقود ذات الصبغة الدولية) ومن مقتضاها بطلان شرط الذهب في المعاملات الداخلية والخارجية على حد سواء وهو أمر راعى الشارع فيه المصلحة العامة المصرية فإنه لا يمكن القول بأن انضمام مصر إلى اتفاقية فاروسفيا بالقانون رقم ٥٩٣ لسنة ١٩٥٥ من شأنه التأثير في هذا التشريع الخاص بما يعد الغاء له أو استثناء من بطلان شرط الذهب يضاف إلى الاستثناءات الواردة فيه على سبيل الحصر ومن ثم فلا يعتد بالشروط الواردة في اتفاقية فاروسفيا والذي يتضى بإداء التعويض بما يعادل قيمة الذهب المبينة فيه من العملة الوطنية إذ أن اشتراط الوفاء بعملة ورقية على أساس قيمتها ذهباً ليس إلا تحايلا على القانون الذي فرض للعملة الورقية سعرا الزاميا

R.F.D.A., 1975, PP. 141 et 142

G. GUILLAUME, op.cit., P. 139.

(١) أنظر: مجموعة أحكام النقض، ص ١٨، ج ٢، ص ٩١٥، الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٣٣ ق.

ولاجدوى من ابطال شرط الدفع بالذهب إذا لم يتناول البطلان هذه الصورة...".

١٧ - تعليليه

ونى اعتقادنا، لاتعمد الانتقادات السابقة عقبة كاداء لايمكن التغلب عليها. فالاستشهاد بقرار منظمة الطيران المدني الدولي وينصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩ وجنيف لعام ١٩٧٣ لاستبعاد سعر الذهب في السوق الحر يمكن تفنيده بما يلي: أولا، أن التفسير الرسمي لاتفاقيات النقل الجوي ليس من بين اختصاصات اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدني الدولي. هذا فضلا عن أن التفسيرات التي تصدر عن هذه اللجنة غير ملزمة للدول المتعاقدة ولهياتها القضائية(١). ثانيا، أن نصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩(٢) وجنيف لعام ١٩٧٣ التي توجب اعتماد السعر الرسمي للذهب عند حساب التعويض لاشييل لها في بقية اتفاقيات النقل الجوي والبحرى مما يدل على أنها لاتشكل قاعدة عامة في هذا الشأن، بل هي مجرد استثناء لاينبغي تعميمه. أضف إلى ذلك أن السعر الرسمي للذهب قد ألغى بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز والذي أصبح نافذا اعتبارا من اول ابريل عام ١٩٧٨(٣).

أما ما ذهبت إليه محكمة النقض المصرية من عدم الاعتداد بشرط الذهب الوارد في اتفاقية وارسو بإعتباره مخالفا لتشريعات مصرية متعلقة بالنظام العام، فقول تعوزه الدقة: فبطلان شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب هو جزء الاخلال بالسعر الالزامى للعملة الورقية

(١) مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦.
(٢) يرى البعض أن نص المادة ٩/٥ من اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٩ لم يتضمن أية اشارة إلى السعر الرسمي للذهب. راجع: دي بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٩٤ ومابعدها.
(٣) انظر سابقا، بند ٣ أ من هذه الدراسة.

المصرية، المقرر بالأمر العالى الصادر فى ٢ أغسطس عام ١٩١٤، ويمبدأ الاسمية النقدية، المنصوص عليه فى المادة ١٣٤ من التقنين المدنى. ويفترض هذا البطلان أن ثم التزاما يقع على عاتق المدين محله نقودا وطنية، أى وحدات دفع، ثم يتم الاتفاق بين الدائن والمدين على أن يقوم هذا الأخير بوفاء الدين ذمبا (وهذا هو الاخلال بالسعر الالزامى)، أو بعملية ورقية بما يساوى مبلغ الدين من الذهب وقت الوفاء (وهذا هو الاخلال بمبدأ الاسمية النقدية). فمجال البطلان الخاص بهذه الشروط يقتصر على وحدات الدفع فقط ولايمتد إلى وحدات الحساب. ولاشئ من هذا القبيل فيما يتعلق بشرط الذهب المنصوص عليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فهذه الاتفاقيات لاتضع على عاتق المدين المسئول عن التعويض التزاما محله مبلغا من وحدات الدفع الوطنية، بل مبلغا من وحدات الحساب يتعين ترجمتها إلى وحدات دفع وطنية على أن يراعى عند التحويل الهدف الذى توخه الاتفاقيات المشار إليها عند أخذها بشرط الذهب وهو ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان. وفى عبارة موجزة، تعالج شروط الذهب فى القوانين الداخلية حالة الانتقال من العملات الورقية إلى الذهب، بينما تواجه فى الاتفاقيات الدولية الوضع العكسى، وهو الانتقال من الذهب إلى العملات الورقية. فالدور المرسود لها فى التشريعات الوطنية مختلف، إذن، عن دورها فى التشريعات الدولية. وطالما أن الأمر كذلك، فلا يصح، من ثم، التسوية بينهما من حيث الحكم (١).

(١) يرى البعض، ويحق، "أن بطلان شروط الذهب قصد به حماية العلاقة المصطنعة بين الذهب والورقة"، ومن ثم، "فإن انقضاء هذه العلاقة أصلا يجعل من اللزوم العودة إلى المبادئ العامة للقانون والتي بمقتضاها يصلح كل شئ لأن يكون محلا للالتزام فيما لايتعارض مع قواعد النظام العام والأداب، وبالتالي أصبح من اللزوم القول بصحة شروط الذهب فى المعاملات الداخلية والدولية على السواء..... والطبيعى أن تسير القوانين الأخرى... مثل القانون المصرى فى نفس الاتجاه". راجع: سمير تناغو، المقال السابق، ص ٥١.

هذا فضلا عن أن ما قضت به المحكمة فيه اهدار لنصوص اتفاقية دولية صدقت عليها مصر وأصبحت، بالتالى، طرفاً سامياً فيها. ومثل هذا الاعداد يخالف ما قرره المحكمة ذاتها، فى حكم لها بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٥٦ ، من أن المعاهدة تصبح قانوناً من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضى المصرى تطبيقها ولو خالفت احكامها احكام قانونه الداخلى سواء كان القانون الداخلى قد صدر قبل ابرام المعاهدة أو صدر بعد ابرامها. (١)

وأخيراً، فإن الحجة المتمثلة فى تعرض سعر الذهب فى السوق الحر للتقلبات بسبب المضاربة، وفى صعوبة تحديد هذا السعر بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب فى العالم، لا تشكل عبة يستحيل تجاوزها؛ فالأصل أن يحصل المضربون على عدد من وحدات الدفع الوطنية مساوية فى قوتها الشرائية للقيمة الحقيقية للتعويض المعبر عنها بوحدات حسابية ذهبية. وكل ما يطرأ على سعر الذهب فى السوق الحر من تغيرات ليس، فى حقيقته، سوى ترجمة صادقة للتقلبات التى تعترى القوة الشرائية لوحدات الدفع الوطنية، قام الذهب برصدها بإعتباره مقياساً ذا ثبات نسبى وذا طبيعة محايدة. فالمتقلب صعوداً وهبوطاً هو، اذن، قيمة العملات الوطنية، أما الذهب فلا يبدو أن يكون مرآة عاكسة لهذه التقلبات. ويكفى للتدليل على صحة ذلك ما يمتنع به سعر الذهب من ثبات نسبى فى مواجهة العملات القوية ومن تقلب أمام العملات الضعيفة. (٢)

وإذا كانت تقلبات سعر الذهب لا تتناسب، فى بعض الاحيان، مع تقلبات قيمة العملات الوطنية، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، مما يؤدي إلى حصول المضربون على وحدات دفع وطنية ذات قوة شرائية

(١) مجموعة أحكام التقض، من ٧ ، ص ٢٢٤ ، الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٢ ق، وصدر حكم مماثل فى ذات الجلسة فى الطعن رقم ١٣٨ لسنة ٢٢ ق. وراجع ماسبق، بند ١٢ من هذه الدراسة.

(٢) راجع: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٨٨ ومابعدها لاسيما ص ٩٢ و ٩٣ .

أقل أو أكبر من القيمة الحقيقية للتعويض المشار إليه في اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، فتلك عقبة يمكن تجاوزها بتبني متوسط سعر الذهب فى السوق الحر خلال فترة زمنية معينة، كمتوسط سعره خلال الشهور الثلاثة السابقة على تاريخ صدور الحكم مثلاً. (١)

أما ما يقال عن صعوبة تحديد سعر الذهب فى السوق الحر، نظراً لتعدد أسواق الذهب فى العالم، فيمكن التغلب على هذه الصعوبة باستبعاد سعر الذهب فى الأسواق المحلية، والتعويل على سعره فى سوق ذى طابع دولى، كسوق لندن مثلاً. (٢)

(١) جاك بوريغان، التعليق السابق، ص ٥٣١ ، دى يونتافيس، ١٩٨٣ ، ص ٩٣ و ١٢١ .

(٢) وهو ما جرى عليه العمل من قبل البنك المركزى المصرى عند تحديد قيمة الرصيد النقدى الذهبى. انظر:

International financial statistics, I.M.F. Vol. XLJ Number 11, Nov. 1988, P.213.

وراجع كذلك: دى يونتافيس، ١٩٨٣ ، ص ١٢٧ ومابعدها .

خاتمة

١٨ - فتنة الذهب

لم يعد النظام النقدي يفتنه بريق الذهب (١). لكن الأمر على خلاف ذلك في مجال النقل الجوي والبحري، إذ لا يزال للذهب لمعانه وبريقه الذي يثير حيرة الفقه والقضاء وترددعما.

فمنهم من يريد اطفاء نوره، إما باستبدال حقوق السحب الخاصة به (٢)، وإما بمساواته بالورق من حيث القيمة (٣).

ومنهم من يستحسن بريقه، لكنه يزنه "بتسعيرة حكومية" تم إلغاؤها منذ زمن (٤).

ومنهم من يقدره ويقومه بما يتفق والواقع (٥).

والقضاء في مصر بين مستحسن ومقدر. فمحكمة النقض من المستحسنين. تتمسك بما هو تقليدي وأن كان ملفيا، وتتجاهل كل ما هو حديث ولو كان واجب الأعمال (٦). أما محكمة استئناف الاسكندرية فمن المقدرين، ثارت على المفاهيم التقليدية، واقتربت إلى حد كبير مما هو حديث. لكنها للأسف الشديد توقفت في منتصف الطريق، واكتفت، بعد أن رفضت مساهمة مجتمعاتنا العليا في قضائها، بمنطوق، ظاهره الرحمة وباطنه التهرب من حل المشكلة، حرفيته: "فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلا،

(١) انظر ما سبق، بند ٣ من هذه الدراسة.

(٢) انظر بند ٨ من هذه الدراسة.

(٣) انظر بند ١٣ من هذه الدراسة.

(٤) انظر بند ١١ من هذه الدراسة.

(٥) انظر بند ١٥ من هذه الدراسة.

(٦) نقض رقم ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ ق بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ حكم غير منشور، وردت حيثياته في مقدمة هذه الدراسة.

وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى إلزام الشركة المستأنفة بأن تؤدي للشركة المستأنف ضدها ما يعادل ٦٠٠٠ر٩٩ فرنك الذى يحتوى على ٦٥٥٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية". ومن هذه الأسباب قولها: "ويكون الشأن فى تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالي مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى... (١)، ولا يخفى ما يعترى هذا الحكم من قصور: فأحجابه عن تحديد المقابل النقدي بالعملة المصرية للفرنكات الذهبية يجعل منطقته مجهلا، يكتنف تنفيذه الصعوبات. ومن المقرر "أن منطق الحكم"، على حد تعبير محكمة النقض (٢)، "يجب أن يكون منزها عن التجهيل". فإذا لم يحدد سعر الصرف الذى على أساسه يتم تحويل المبلغ المقضى به... إلى العملة المصرية، فإنه يكون قد جاء مجهلا، مما يتعين معه نقضه". وشارقه إلى البنك المركزى المصرى باعتباره الجهة المنوط بها تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالي مقدار التعويض المستحق، فيه تنازل من جانب المحكمة عن اختصاصها، وهذا ما لا تملكه، إذ هى المختصة، دون سواها، بتحديد قدر التعويض وبإختيار الطريقة التى يتم على أساسها ترجمة وحدات الحساب إلى وحدات دفع وطنية باعتبار أن هذه العملية مسألة قانونية، وليست اقتصادية كما يبدو لأول وهلة.

ولم ينعكس مريق الذهب على الفقه والقضاء فحسب، بل امتد كذلك ليؤثر على ذوى الشأن فى عقود النقل الجوى والبحرى، من ناقلين وشركات قامين وشاحنين ومسافرين: فمما لا شك فيه أن طريقة التحويل المتبعة ستلقى بظلالها على قدر أقساط التأمين الملزم بها الناقل. كما أنها قد تكون فى مصلحة الناقلين بحيث يحصلون

(١) استئناف الاسكندرية، الدائرة السادسة بحرى، بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٢، فى الاستئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ ق بحرى، حكم غير منشور، وردت حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.
(٢) الطعن رقم ٨٣٦ لسنة ٥٢ ق جلسة ١٩٨٣/١٢/١٩.

بمقتضاها على ميزة تنضاف إلى ما يتمتعون به من تحديد
لمسؤوليتهم. وقد تكون في مصلحة المسافرين والشاحنين فتجنبهم
خطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفضل التضخم، وتكفل
لهم، بالتالى، تعويضا عادلا فى الزمان والمكان.

وأخيرا، فإن بريق الذهب من شأنه أن يؤدي، بسبب ما أثاره من
حيرة وتردد فى أوساط الفقه والقضاء، إلى تداعى القواعد الموحدة
التي أرستها الاتفاقيات الدولية فى مجال النقل البحرى والجوى،
والى فتح الطريق أمام ما يسمى بظاهرة "تسوق العدالة" Forum
Shopping (١) حيث يبحث ذوى الشأن عن المحكمة الأكثر تحيضا
لمصلحتهم.

لكل ما سبق، يستحث الفقه الدول على الإسراع بالتصديق على
اتفاقيات النقل الجوى والبحرى التى تتبنى حقوق الحطب الخاصة
بدلا من الوحدات الحسابية الذهبية، قبل أن تؤتى فتنة الذهب أكلها
بتفكك القواعد الدولية الموحدة وتتفشى ظاهرة "تسوق العدالة" (٢)

(١) أنظر فى تفصيل هذه الظاهرة : J.G.DEVILLENUE
Le forum shopping dans la Convention de Varsovie, Revue Générale de
l'Air et de l'Espace (R.G.A.E.), 1967, P 221
وأنظر كذلك : مانكيفيتيس، المقال السابق، ص ٧١١ ، جاك بوريكان،
التعليق السابق، ص ٢٠٠ .
Francois LEGREZ, op.cit., PP. 194 et 195
(٢) أنظر :

الجانب الإنساني للإدارة العامة فى الإدارة العامة الإسلامية والحديثة

بحث للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

"فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ
فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَآنْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ"

صدق الله العظيم

سورة آل عمران الآية ١٥٩

تمهيد وتقسيم

تعتبر الإدارة العامة من أحدث العلوم الاجتماعية فى الظهور .
إذ كانت جزءا من علم السياسية حتى بدأت الكتابات عنها كدراسة
مستقلة بذاتها فى النصف الأول من القرن التاسع عشر ، فى عدة دول

أوروبية كالألمانيا ، والنمسا ، وفرنسا (١) .

بيد أن الإجماع منعقد على أن ميلاد الإدارة العامة كعلم مستقل كان على يد وودرو ويلسون Woodrow Wilson أستاذ العلوم السياسية في جامعة برنستون الأمريكية ، عندما نشر مقاله الشهير " دراسة الإدارة العامة The Study of Public Administration سنة ١٩٨٧ ، الذي أبرز فيه خصائص الإدارة العامة كدراسة مستقلة عن علم السياسة (٢) .

وبعد هذا المقال الذي اعتبر بمثابة حجر الزاوية لاستقلال الإدارة العامة ، تزايد الاهتمام بدراسة الإدارة كعلم له قواعده ومبادئه الخاصة به ، وبرزت حركة الإدارة العلمية The Scientific Management Movement ، التي تزعمها كل من فردريك تايلور الأمريكي ، وهنري فايول الفرنسي .

إذ نشر فردريك تايلور F.W.TAYLOR في كتابه الأول " إدارة المصنع " أفكاره الخاصة بتحقيق أعلى إنتاج ممكن ، بأقل تكلفة مالية ، وبأدنى جهد بشري . وعرض في كتابه " مبادئ الإدارة العلمية " The Principles of Scientific Management الذي صدر سنة ١٩١١ للمبادئ والأسس العلمية التي تحقق الكفاءة الإنتاجية .

(١) من مؤلف ، الأستاذ Alexandre François VIVIEN الفرنسي ، الذي نشر كتابه " دراسات إدارية " - Etudes Administratives - سنة ١٨٤٥ .
(٢) أصبح وودرو ويلسون رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية بعد ذلك في أثناء الحرب العالمية الأولى ، وهو أيضاً صاحب مبادئ ويلسون الشهيرة في حق الشعوب في تقرير مصيرها .

ولقد نالت أفكار تايلور التقدير والإعجاب فى المجالات الإدارية والصناعية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ووجدت طريقها إلى التطبيق بسرعة لمواجهة الأزمة الاقتصادية . وبعد ذلك قام الرئيس الأمريكى روزفلت بتطبيق سياسته المعروفة بإسم The New Deal.

وساعد على انتشار مبادئ وأفكار تايلور المجهود الكبير الذى قام به أنصاره ومؤيدوه فى نشر أفكاره ، وتوضيحها ، والإضافة إليها ، وتطبيقها ، حيث ساهموا فى تكوين المدرسة التيلورية Taylorisme على أساس استغلال عنصرى الوقت والحركة لأداء العمل بأقل جهد ، ويادنى تكلفة ممكنة . وكان على رأس هؤلاء فرانك جيلبرت F.B.GILBERTH ، وهنرى جانت H.GANTT (١) .

أما هنرى فايول H.FAYOL فقام بجهود كبيرة فى الدراسة والبحث والتطبيق ، واللقاء المحاضرات حول مبادئ الإدارة العامة وأسس العملية الإدارية ، ونشر تلك المبادئ فى كتابه " مبادئ الإدارة الصناعية والعامة Administration Industrielle et Generale سنة ١٩١٦ .

واعتبر فايول رائدا للإدارة العامة وإدارة الأعمال لأنه أبرز المبادئ العلمية التى تركز عليها وظائف المشروع فى ستة وظائف أساسية هى ، الوظيفة الفنية ، والوظيفة التجارية ، والوظيفة المالية ، ووظيفة الأمن ، ووظيفة المحاسبة ، وأخيرا ، الوظيفة الإدارية .

وأوضح فايول أن الوظائف الخمس الأولى معروفة جيدا للجميع ، وأن الوظيفة السادسة هى التى تحتاج إلى شرح وتفصيل . وهذا ما

(١) James W. FESLER & Dwight WALDO, and others, Element of Public Administration, Edited by, Prix Mastrien Marx Send Ed. New Delhi, 1965, P. 412.

نعله فايول فى صفحات كتابه ، حيث بين أن الوظيفة الإدارية Fonction Administrative تتكون من خمس عمليات هى التخطيط Prévoyance والتنظيم Organisation ، والتوجيه Commandement ، والتنسيق Coordination ، والرقابة Controle (١) .

ولقد حققت حركة الإدارة العلمية نجاحا كبيرا على صعيد الإدارة الخاصة وفى مجال الإدارة العامة على حد سواء ، نتيجة للأفكار والمبادئ التى أرسلها رواد حركة الإدارة العلمية .

ولكن الإهتمام الكبير بالمبادئ العلمية والتركيز على تنفيذها بدقة أديا إلى تجاهل الجانب الإنسانى ، وإهمال الطابع البشرى المميز للإدارة . حيث أخذ تطبيق المبادئ العلمية طابعا من الاستبعاد للإنسان ، وأضفى على الإدارة صبغة علمية جافة خالية من الإهتمام بالنواحي الإجتماعية والجوانب النفسية والسلوكية للعاملين .

ولقد أدى ذلك إلى انتقاد حركة الإدارة العلمية ، وظهور حركة العلاقات الإنسانية The Human Relations Movement خلال الثلث الثانى من القرن العشرين ، بقصد إصلاح المسائى والميوب التى نتجت عن التطبيق المتزمت لمبادئ حركة الإدارة العلمية ، ولإيجاد التوازن بين مبادئ هذه الحركة عن طريق الإهتمام بالجانب الإنسانى بما يتضمنه من عناصر نفسية ، وسلوكية ، وإجتماعية .

وقد نتج عن الحركة الإهتمام بالجوانب الإنسانية المختلفة للعاملين والعناية بالحوافز المادية ، والدوافع المعنوية الباعثة على العمل وتحقيق الأهداف ، كما منعرض بالتفصيل .

ولكن الحقيقة والتاريخ يوجبان علينا أن نعرض للدراسة ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من انجازات ، وما سجلته من نجاح فى هذا المضمار الإنسانى ، قبل ظهور الإدارة العامة الحديثة بقرون عديدة.

إذ حظى الجانب الإنسانى بإهتمام كبير من الإسلام كعقيدة وشرعية فى نفس الوقت ، خاصة فى مجال الإدارة ، سواء فى القرآن الكريم أو فى السنة الشريفة .

وتجلى ذلك الإهتمام فى التطبيق العملى ، لا سيما فى العهد النبوى ، وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كما منبئين فى صفحات هذا البحث .

وبناء على ما تقدم ، سنقسم هذا البحث - بمشيئة الله تعالى - إلى فصلين رئيسيين ، وخاتمة ، على النحو التالى ،

الفصل الأول : إنسانية الإدارة العامة الإسلامية .

الفصل الثانى : الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة .

خاتمة البحث : أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة .

الفصل الأول

إنسانية الإدارة العامة الإسلامية

كان للفكر الإسلامى دور عظيم فى تأسيس وتطوير قواعد الإدارة العامة ، وتم تطبيق المبادئ والقواعد التى أنبتها هذا الفكر بنجاح كبير فى مختلف مراحل الدولة الإسلامية .

وتتمثل مصادر هذا الفكر فيما نص عليه كتاب الله عز وجل ، الذى يجسد المعجزة الالهية التى أمد الله سبحانه وتعالى بها رسوله صلى الله عليه وسلم ، ليكون الكتاب الذى لا يأتى به الباطل ، ولا تنقضى عجائبه إلى يوم القيامة ، ويكون المصدر الأول والرئيسى للعقيدة والشرعة .

ولذلك ، فالقرآن الكريم هو المنبع الأصلى للفكر الإسلامى ، وهو الذى يحتوى على الجذور الأساسية للجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الإسلامية .

وتجلى السنة الشريفة فى المرتبة الثانية بعد القرآن الكريم ، لتشرح وتفسر وتوضح وتكمل ما جاء فى كتاب الله العزيز ، سواء بالقول أو الفعل أو التقرير .

ويأتى بعد ذلك الإجماع ، ثم الإجتهد بأنواعه المختلفة ، حيث قام الفقهاء المسلمون بجهود كبيرة ، وسجلوا أفكارا عظيمة .

أما التطبيقات العملية فهى متعددة الأمثلة ، ومتنوعة النماذج ، طوال تاريخ الدولة الإسلامية ، منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ، ثم عصر الخلفاء الراشدين ، وما تلا ذلك من عهود .

وعلى هذا الأساس سوف ندرس إنسانية الإدارة العامة الإسلامية فكرا وتطبيقا من خلال المباحث الخمسة التالية ،

- المبحث الأول : الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية .
- المبحث الثاني : الجانب الإنساني في الفكر الإداري الإسلامي .
- المبحث الثالث : الإعتبارات الإنسانية في اختيار القادة والولاة
وعمال الإدارة العامة الإسلامية .
- المبحث الرابع : رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم .
- المبحث الخامس : مراقبة العمال ومحاسبتهم .

المبحث الأول

الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية

الإسلام ليس مجرد دين يقتصر على العبادات ، بل هو نظام كامل شامل للحياة ، فهو دين ودولة ، عبادة وسياسة ، عقيدة وشريعة .

إذ يتضمن الإسلام مبادئ عامة أساسية تتمثل في الشورى ، والعدل ، والمساواة ، والحرية .

كما استهدف الإسلام الإنسان في كل ما نظم وشرع ، حيث نظم له جميع شئون حياته الخاصة ، من زواج وطلاق ونسب وميراث ، وكذلك حياته العامة من معاملات مالية ، وشئون إدارية وسياسية .

ومما لا ريب فيه أن كل ذلك تكريم للإنسان ، كما ذكر سبحانه وتعالى " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَنَزَّلْنَاهُمْ مِنَ الْمَطَاطِياتِ وَقَضَّيْنَاهُمْ عَلَىٰ كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا " (١) .

(١) سورة الإسراء ، الآية ٧٠ .

وساوى الإسلام بين البشر ، حيث قال عز وجل " يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ، إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ، إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ " (١) .

وأكد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ما جاء فى كتاب الله العزيز فى خطبة حجة الوداع ، قائلا " يا أيها الناس ، إن ربكم واحد ، كلكم لآدم ، وآدم من قراب الا لا فضل لعربى على عجمى ، ولا لعجمى على عربى ، ولا أحمـر على أسود ، ولا أسود على أحمـر ، إلا بالتقوى . إن أكرمكم عند الله اتقاكم " .

وبذلك لا يكون هناك أفضلية لأحد على أحد فى المجتمع الإسلامى ، وإن أكرم الناس عند الله سبحانه وتعالى أكثرهم تقوى وصلاحا .

وتتجلى الأفضلية بالعمل الصالح الذى يؤديه المسلم بأمانة وصدق مبتغيا به وجه ربه ، إذ أن العمل فريضة ، ومقياس لنجاح الإنسان فى الدنيا والآخرة " وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ، وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ ، فَتُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ " (٢) .

وقال عز وجل " وَلِكُلِّ دَرَجَاتٍ مِّمَّا عَمِلُوا وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يَظْلَمُونَ " (٣) .

وميز القرآن الكريم المؤمنين ، ويكرم أهل العلم ، ويرفع هؤلاء ومؤلاء " يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ، وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ " (٤) .

(١) سورة الحجرات ، الآية ١٣ .

(٢) سورة التوبة ، الآية ١٠٥ .

(٣) سورة الاحقاف ، الآية ١٩ .

(٤) سورة المجادلة ، الآية ١١ .

وهكذا ، يتساوى المسلمون جميعا دون تفرقة أو تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللون ، أو غير ذلك من الأسباب ، ويتفاضلون فيما بينهم بالإيمان والعلم والعمل .

وكان للتلازم بين الدين والدنيا أثره على أداء العمل الإنساني . فالمسلم عندما يعمل يبدأ بإسم الله ، والشعور بأن الله عز وجل مطلع عليه يملأ نفسه بالأمل في نيل رضوان الله وثوابه يراوده " إِنَّ الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ إِنَّا لَا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ أَحْسَنَ عَمَلًا " (١)

ولهذا ، فإن المسلم يؤمن بأنه سيحاسب على كل ما قدمت يده ، إن خيرا فخير ، وإن شرا فشر " فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ ، وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ " (٢) ، " وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى . وَأَنْ سَعْيَهُ سَوْفَ يَرَى " (٣) .

ويدرك كل مسلم أنه مسئول عن عمله ونتائجه " كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ " (٤) . " إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ ، كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولٌ " (٥) .

ومن أجل فإن العمل يجب أن يكون متقنًا ، كما جاء في الحديث الشريف " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه " .

وفى المقابل فإن الإسلام لا يحمل الإنسان ما لا طاقة له به ، وأن التكليف دائما في حدود المستطاع ليكون العمل على درجة عالية

(١) سورة الكهف ، الآية ٣٠ .

(٢) سورة الزلزلة ، الآيات ٧ - ٨ .

(٣) سورة النجم ، الآيات ٣٩ - ٤٠ .

(٤) سورة المدثر ، الآية ٣٨ .

(٥) سورة الإسراء ، الآية ٣٦ .

من الدقة والإتقان " لا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ " (١) .

كما اهتم الإسلام اهتماما كبيرا بالعلاقات الإنسانية بين الناس ، وبين ما يجب أن تقوم عليه من الأمانة والعدل " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُقَدِّمُوا الْأُمْنَىٰ إِلَىٰ أَعْلَىٰ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ " ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ " (٢) . وكذلك ، الصدق " لِيَجْزِيَ اللَّهُ الصَّادِقِينَ بِصِدْقِهِمْ وَيُعَذِّبَ الْمُنَافِقِينَ إِنْ شَاءَ أَوْ يَتُوبَ عَلَيْهِمْ ، إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا " (٣) .

وأيضا الرحمة كأساس هام للعلاقات الإنسانية ، إذ خاطب سبحانه وتعالى رسوله صلى الله عليه وسلم بقوله " وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ " (٤) . وكذلك بقوله عز وجل " فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لَنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ قَطًّا غَلِيظًا لَّقَلْبِ لَّانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ " (٥) .

وإذا كانت الإدارة تقوم على الجهد الجماعي المبني على التعاون البشري ، فإن هذا الأساس كان واضحا تمام الوضوح في القرآن الكريم ، حيث قال عز وجل " وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ " (٦) .

كما أن المسلم مأمور بالسعى في الأرض للبحث عن رزقه " هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا ، فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِّزْقِهِ " (٧) .

- (١) سورة البقرة ، الآية ٢٨٦ .
- (٢) سورة النساء ، الآية ٥٨ .
- (٣) سورة الاحزاب ، الآية ٢٤ .
- (٤) سورة الانبياء ، الآية ١٠٧ .
- (٥) سورة آل عمران ، الآية ١٥٩ .
- (٦) سورة المائدة ، الآية ٢ .
- (٧) سورة الملك ، الآية ١٥ .

وَيَتَعَمَّنَ عَلَيْهِ أَنْ يَأْكُلَ الرِّزْقَ الْحَلَالَ الطَّيِّبَ " تَابَهَا النَّاسُ كُلُّهُمْ
 جَمَاعَةً فِي الْأَرْضِ حَلَالًا طَيِّبًا ، وَلَا تَتَّبِعُوا خُطَوَاتِ الشَّيْطَانِ إِنَّهُ لَكُمْ عَدُوٌّ
 مُبِينٌ " (١) .

ويوجهنا الإسلام إلى كيفية إنفاق الأموال التي هي ثمار الأعمال
 " وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا " (٢)

وَيَتَعَمَّنَ عَلَيْنَا أَنْ نَزْكِيَ هَذَا الْمَالَ ، حَتَّى يَتَحَقَّقَ التَّكَافُلُ
 الْجَمَاعِيُّ فِي الْمَجْتَمَعِ الْإِسْلَامِيِّ " وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَعْلُومٌ
 لِلْمَسْكِينِ وَالْمَحْرُومِ " (٣) ، " خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا
 " (٤) .

ولقد انتهج الإسلام نهجا خاصا به في جميع الأمور ، هو
 الوسطية الذي أكدته القرآن الكريم في قول العزيز الحكيم " وَكَذَلِكَ
 جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ ، وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ
 شَهِيدًا " (٥) .

كما وضع الإسلام مبدءا عاما يحكم العلاقات الإنسانية هو الأمر
 بالمعروف والنهي عن المنكر ، وجعله شرطا - مع الإيمان بالله -
 لتحقيق خيرية الأمة الإسلامية ، حيث قال سبحانه وتعالى في
 كتابه الكريم " كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ
 عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ " (٦) .

(١) سورة البقرة ، الآية ١٦٨ .

(٢) سورة الفرقان ، الآية ٦٧ .

(٣) سورة الماعز ، الآيات ٢٤ - ٢٥ .

(٤) سورة التوبة ، الآية ١٠٣ .

(٥) سورة البقرة ، الآية ١٤٣ .

(٦) سورة آل عمران ، الآية ١١٠ .

المبحث الثانى الجانب الإنسانى فى الفكر الإدارى الإسلامى

كانت المبادئ والتوجيهات التى أرساها القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، التى عرضناها بإختصار بإعتبارها الجذور الإنسانية للإدارة العلمية الإسلامية ، هى الأساس الذى قام عليه الفكر الإدارى الإسلامى بعد ذلك .

إذ برز علماء أجلاء دونوا أفكارهم فى مؤلفات عظيمة القيمة ، كان لها أثر كبير فى الفكر الإنسانى كله ، يأتى فى مقدمتهم أبو نصر محمد الشهير بالفارابى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ) ، وأبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى المعروف بالماورى (٣٦٤ - ٤٥٠ هـ) .

وكذلك الإمام أبو حامد الفزائى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ) ، والفقيه الكبير أحمد بن عبد الحليم بن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ) .

وسوف نعرض لكل واحد من هؤلاء الأعلام ، لنبين أهم مؤلفاتهم ، وأبرز ما جاء فيها عن الجانب الإنسانى الذى تنعكس أهميته على الإدارة العامة ، وذلك فى المطالب الأربعة التالية .

المطلب الأول أبو نصر الفارابى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ)

ولد أبو نصر الفارابى (محمد بن محمد بن طرخان) ببلدة فاراب بالتركستان سنة ٥٢٩ هـ (٨٧٢ م) ودرس العلوم والرياضيات والآداب والفلسفة واللغات ، ثم نزح إلى العراق حيث درس الطب والفلسفة ، وارتحل إلى مصر ، ثم استقر بالشام فى عهد سيف الدولة الحمدانى ، حتى توفى بها سنة ٣٣٩ هـ (٩٥٠ م) (١) .

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى ، الكتاب الأول ، الأصول العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص : ٣٥١ - ٣٥٢ .

ويعتبر الفارابى رائدا للفكر الفلسفى الإسلامى ، حيث كان ذا نزعة صوفية ميالا للتفكير والتأمل .

وسوف نعالج فيما يلى كيفية تحقيق السعادة عند الفارابى من جهة ، وصفات رئيس المدينة الفاضلة من جهة أخرى .

أولا

كيفية تحقيق السعادة عند الفارابى

أهم مؤلفات الفارابى التى تفيدنا في موضوع هذا البحث ، رسالة الفارابى فى السياسة المسماة " السياسة المدنية " (١) ، وكتابة " آراء أهل المدينة الفاضلة " (٢) ، وكذلك كتاب " تحصيل السعادة " (٣) ، ورسالة " التنبيه على سبيل السعادة " (٤) .

لقد عالج الفارابى فى هذه المؤلفات كيفية تحقيق السعادة للإنسان ، التى يرى أنه ليس وراءها شئ آخر يمكن أن يناله الإنسان أعظم منها .

فنجد فى كتابه " آراء أهل المدينة الفاضلة " الكثير من الأفكار الهامة فى مجال بحثنا هذا ، حيث أراد الفارابى أن يصنع نموذجا راقيا للمجتمع الإنسانى ، يؤدى فيه كل فرد الوظيفة الملائمة له .

(١) تولى الأب لويس شيخو نشر رسالة أبى نصر الفارابى فى السياسة ببيروت - لبنان . ونشرتها دار المشرق ببيروت سنة ١٩٦٤ بعنوان " السياسة المدنية " وحقها الدكتور فوزى مطفى نجار .

(٢) طبع كتاب " آراء أهل المدينة الفاضلة " بمكتبة ومطبعة حبيب وأولاده بالأزهر ، ثم فى بيروت سنة ١٩٦٨ بواسطة دار المشرق ، تقديم وتعليق الدكتور اليسر نصرى نادر .

(٣) الفارابى ، تحصيل السعادة ، تحقيق الدكتور جعفر آل ياسين ، دار الأندلس ، بيروت - لبنان ، سنة ١٩٨١ .

(٤) الفارابى ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، دراسة وتحقيق الدكتور سحبان خليفات ، الطبعة الأولى ، عمان - الأردن ، سنة ١٩٨٧ .

وأوضح الفارابى أن الأساس الذى يقوم عليه هذا المجتمع هو التعاون بين أفرادها ، فى سبيل تحقيق الهدف العام لهذا المجتمع الفاضل وهو السعادة ، التى يعرفها بأنها " الخير المطلوب لذاته ، وليست تطلب أصلا ولا فى وقت من الأوقات لينال بها شئ آخر ، وليس وراءها شئ يمكن أن ينال الإنسان أعظم منها " (١) .

ويتم بلوغ السعادة عند الفارابى " بأفعال ما إرادية ، بعضها أفعال فكرية ، وبعضها أفعال بدنية ، وليست بأى أفعال اتفقت ، بل بأفعال ما محدودة ، مقدرة ، تحصل عن هيات ما ، وملكات ما مقدرة محدودة " (٢) .

ويرسم الفارابى طريق بلوغ السعادة فى كتابه " السياسة المدنية " بأنه " إذا كان المقصود بوجود الإنسان أن يبلغ السعادة القصوى ، فإنه يحتاج فى بلوغها إلى أن يعلم السعادة ويجعلها غايته ونصب عينيه ، ثم يحتاج بعد ذلك إلى أن يعلم الأشياء التى ينبغى أن يعملها حتى ينال بها السعادة ، ثم أن يعمل تلك الأعمال " (٣) .

ويقول الفارابى فى كتاب " تحصيل السعادة " أنه " إذا كان إنسان من الناس مغطوبا مثلا على أن تكون حالة فيما يقدم عليه من المخاوف أكثر من أحجامه عنها ، فما هو إلا أن يتكرر عليه ذلك عدة مرات إلا وقد صارت تلك الملكة إرادية " (٤) .

ويشرح الفارابى فى " رسالة التنبيه على سبيل السعادة " نظريته فى الوسط الفاضل " ، فيضع القاعدة العامة للنظرية التى تتمثل فى " أن كمال الإنسان فى خلقه هو كمال الخلق " . وأن " الخلق الجميل متى حصل فينبغى أن يحفظ ، ومتى لم يكن فينبغى أن يكتسب " (٥) .

(٢١) أبو نصر الفارابى ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق (طبعة بيروت) ص : ١٠٦ .

(٢) أبو نصر الفارابى ، السياسة المدنية ، دار الشرق ببيروت ، المرجع السابق ، ص : ٧٨ .

(٤) أبو نصر الفارابى ، تحصيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ٧٧ .

(٥) الفارابى ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٤ .

ويوضح الفارابي أن " الأفعال التي تحصل الخلق الجميل إنما تحصله متى كانت أيضا بحال توسط " ، وأنه " متى زالت الأفعال عن الاعتدال واعتيدت لم يكن عنها خلق جميل . وزوالها عن التوسط هو إما إلى الزيادة على ما ينبغي أو النقصان عما ينبغي " (١) .

ويفسر الفارابي لفظ التوسط بأنه " إنما يكون متى كانت كثرته ، وقلته ، وشدته ، وضعفه على مقدار ما ، إنما يكون متى قدر بعيار " (٢)

ويضرب أمثلة كثيرة للفضائل المتوسطة ، كالشجاعة ، والسخاء ، والعفة ، والظرف ، والصدق ، والتوحد . ويقول عن فضيلة الشجاعة " إن الشجاعة خلق جميل وحصل بتوسط في الإقدام على الأشياء المفزعة والإحجام عنها ، والزيادة في الإقدام عليها تكسب التهور ، والنقصان من الإقدام يكسب الجبن " (٣) .

ويحدد الفارابي طريق الوصول إلى الوسط الفاضل بأنه " متى صادفنا أنفسنا على خلق جميل احتلنا في حفظه علينا ، ومتى صادفناها على خلق قبيح استعملنا الحيلة في إزالته ، فإن الخلق القبيح هو قسم ما نفساني " (٤) .

وفي رسالته في السياسة حدد الفارابي بدقة قواعد السلوك الإنساني من جميع زواياها ، فبين ما ينبغي أن يستعمله المرء مع رؤسائه ، ثم ما ينبغي أن يستعمله مع أكفائه ، وكذلك ما ينبغي للمرء أن يستعمله مع من هم دونه . وأخيرا ، سياسة المرء لنفسه .

(١) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، ذات المرجع ، ص : ١٩٥ .

(٢) الفارابي ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٩٦ .

(٣) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٩ .

(٤) الفارابي ، نفس المرجع السابق ، ص : ٢٠٦ .

فقد بين أن " على المرء أن يكون ملازماً لما هو بصده مواظباً على ما فوض إليه " . وينبغي عليه " أن يتلطف كل التلطف فى نيل المنافع من جهة الرؤساء بأن لا يلج فى السؤال ولا يديمه ولا يظهر الطمع والشدة من نفسه ، ويجتهد فى أن يطلب من الرؤساء أسباب المنافع لا المنافع أنفسها " .

وأن على المرء أن يحدد الأصدقاء والأعداء ، فالأصدقاء منهم الأصفياء المخلصون فى الصداقة ، ومنهم الأصدقاء فى الظاهر . أما الأعداء فمنهم أصحاب الحقد والضيفنة ، ومنهم الحساد .

وهناك سائر الناس الذين منهم النصحاء ، ومنهم الصلحاء ، ومنهم السفهاء ، وكذلك أهل الكبر والمنافسة .

وبالنسبة لمن هم دون الإنسان ، فمنهم الضعفاء ، ومنهم ذوو الحاجة إلى العلم (١) .

ثانياً

صفات رئيس المدينة الفاضلة

عرض الفارابى فى كتابه "آراء أهل المدينة الفاضلة" للصفات التى يجب أن يتحلى بها رئيس المدينة الفاضلة ، بعضها طبيعى فطرى ، والآخر مكتسب ، على النحو الذى توصل إليه فقهاء الإدارة العامة وعلماءها فى العصر الحاضر .

فبالنسبة للصفات الطبيعية حدد الفارابى اثنتى عشرة خصلة ينبغي أن تتوافر بالفطرة فى رئيس المدينة الفاضلة ، على النحو التالى :

- ١ - أن يكون تام الأعضاء .
- ٢ - أن يكون جيد الفهم والتصور .

(١) أبو نصر الفارابى ، السياسة المدنية ، المرجع السابق .

- ٣ - أن يكون جيد الحفظ .
- ٤ - أن يكون جيد الفطنة .
- ٥ - أن يكون جيد العبارة .
- ٦ - أن يكون محبا للعلم .
- ٧ - أن يكون غير شره على المأكول والمشروب والمنكوح .
- ٨ - أن يكون كبير النفس محبا للكرامة .
- ٩ - ألا يكون محبا للدرهم والدينار وسافر أراض الدنيا .
- ١٠ - أن يكون محبا للمعبدل وأهله ، ومبغضا للجور والظلم وأهلها .
- ١١ - أن يكون عدلا غير صعب القياد ، ولا جموحا ولا لحوحا إذا دعى إلى العدل ، بل صعب القياد إذا دعى إلى الظلم وإلى التبيح .
- ١٢ - أن يكون قوى العزيمة على الشئ الذى يرى أنه ينبغى أن يفعل ، جسورا عليه ، مقتلما غير خائف ، ولا ضعيف النفس .

أما الصفات المكتسبة للقيامة ، فقد أوضحها الفارابى فى الآتى :

- ١ - أن يكون حكيما .
- ٢ - أن يكون عالما حافظا للشرائع والسنن .
- ٣ - أن يكون له جودة استنباط فيما لا يحفظ عن السلف من شريعة .
- ٤ - أن يكون له جودة رؤية وقوة استنباط .
- ٥ - أن يكون له جودة الرشاد بالقول إلى شرائع الأولين .
- ٦ - أن يكون له جودة ثبات بهدنة فى أعمال الحرب (١) .

المطلب الثانى الماوردى (٣٦٥ - ٤٥٠ هـ)

نشأ أبو الحسن على بن محمد بن جيب المعروف بالماوردى بالبصرة التى ولد فيها سنة ٣٦٥ هـ (٩٧٤م) ثم رحل إلى بغداد

(١) الفارابى ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق ذكره .

حيث تعلم بها ، واشتغل بالتعليم والقضاء ، ووصل إلى منصب قاضى القضاة سنة ٤٢٩ هـ (١٠٣٧ م) .

ويعتبر الماوردى رائدا للفكر السياسى والادارى بحق ، حيث تناولت معظم مؤلفاته العلمية الموضوعات المتصلة بنظام الحكم ، والوزارة ، والإدارة والقضاء . ويأتى كتابه الذائع الصيت " الأحكام السلطانية " فى مقدمة هذه المؤلفات ، وكذلك كتابه " نصيحة الملوك " ، ومؤلفه " قوانين الوزارة " .

سوف نعرض لأمم أفكار الماوردى التى دونها فى هذه المؤلفات القيمة ، التى تعكس اهتمامه بالجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الإسلامية فى موضوعات الإمامة ، والوزارة ، والإمارة ، والديوان .

أولا الإمامة

تناول الماوردى رئاسة الدولة أو الإمامة فى كتابه " الأحكام السلطانية " ، وكذلك فى مؤلفه " نصيحة الملوك " . فخصص الباب الأول من كتاب الأحكام السلطانية لعقد الإمامة ، حيث بين أن "الإمامة موضوعة لخلافة النبوة فى حراسة الدين وسياسة الدنيا " (١) .

وأوضح الماوردى أن الإمامة واجبة بالإجماع ، وأنها فرض كفاية كالجهاد وطلب العلم ، وأنه يتعين توافر سبعة شروط فى الإمام هى ، العدالة ، والعلم ، وسلامة الحواس ، وسلامة الأعضاء ، والرأى المفضى إلى سياسة الرعية وتدبير المصالح ، والشجاعة والنجدة . وأخيرا ، أن يكون من قريش ، وهو شرط مختلف فيه (٢) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٥ ، ص : ٥ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٦ .

وعدد الماوردي عشرة أمور تمثل واجبات الإمام ، نذكر منها ،

- حفظ الدين على أصوله المستقرة وما أجمع عليه سلف الأمة .

- تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة ، فلا يتمدى ظالم ولا يضعف مظلوم .

- حماية البيضة والذب عن الحرم ليتصرف الناس في المعاش وينتسروا في الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال .

- إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الإنتهاك وتحفظ حقوق عباده عن إتلاف أو استهلاك .

- تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير اسراف ولا تقتير ، وبغض في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير .

١- استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويكلف إليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة ، والأموال بالأمناء محفوظة .

- أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة . فقد يخون الأمين ويغش الناصح ، وقد قال تعالى "يَذَّابِرُونَ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ" (١) . فلم يقتصر الله سبحانه وتعالى على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال . وهذا ، وإن كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة فهو من حقوق السياسة لكل مسترع ، قال النبي عليه الصلاة والسلام " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " (٢) .

ويبين الماوردي في كتابه " نصيحة الملوك " كيف يسوس الملك للفاضل الخاصة ، بأن " تكون عنايته بأهل خاصته أقدم وأكثر وأعم وأوفر ، حتى يروضهم رياضة لا يكون في أهل مملكته وضمن ولايته

(١) سورة ص ، الآية ٢٦ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ص ١٨ - ١٩ .

من هو أسرع إلى طاعته وأبعد من معصيته ، وأقوى عزما في نصرته .
وأحسن أدبا في خدمته منهم " (١) .

وشرح كيفية تقويم أمور الخاصة بخصال عشر تذكر أهمها الذي
يبرز الجانب الإنساني من خلالها ؛

١ - أن يظهر لهم أن لا يرضى إلا ما يرضاه من نفسه من الأخذ
بهذه الخصال المعدودة المذكورة ، أو ما تبلغه منها طاقة كل واحد
منهم .

٢ - أن يدبر عليهم أرواقهم وجراياتهم ووظائفهم وعطياتهم حتى لا
تتأخر عن أوقاتها ، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية
والطمع في أموالها .

٣ - أن لا يقدم أحدا منهم قفزا ، ولا يرفع منهم وضعيا ، ولا
يؤخر أحدا ، ولا يضع له قدرا إلا على استحقاق في قدمه أو بلاء
في نفسه أو كفاية أو غناء ، لا ميلا إلى هوى ولا حيفا على أحد .
فإنهم إذا عرفوا ذلك تنافسوا في أبواب القرية ، وتشاحوا على حسن
الطاعة ، وتسارعوا في البلاء والكفاية .

٤ - أن لا يسوغ لأحد منهم شيئا في ظلم الرعية قل أو كثر ،
ويعلمهم الملك من رأيه كتابا وشفاهما واستعمالا ، ويعرفهم أنه لا
فرق بينهم وبين سائر الرعية في أحكام الله وقضائيه ، وأن ذلك
فرض الله لا يحتمل تغييرا ولا تبديلا .

٥ - أن يستعمل فيهم العفو عن صفات ذنوبهم وما يقع سهوا
وغفلة وخطأ في جرائمهم ، ولا يعمل على أن يأخذ بكل ذلة ، أو يعاقب
بكل علة ويشفي كل غيظ ، فإن ذلك أبلغ في المكreme ، وأولى بذوى
الرفعة والمقدرة .

٦ - أن يلين جانبه ويخفض جناحه في بعض الأوقات لهم ،
ويبسط كفه لآصالهم وأذنانهم ، وخاصهم وعلمهم ، ويسهل لهم الأذن
في الدخول عليه ، ورفع الحوائج إليه ، ولا يحتجب عنهم احتجاجا

(١) الماوردي ، نصيحة الملوك ، تحقيق خضر محمد خضر ، الكويت ، سنة
١٩٨٢ ، ص : ١٥٩ .

يورث الوحشة ، ولا يتناول عليهم تطاولا يوجب البغضة ، ويدل على
الخيلاء والحفوة .

٧ - أن يتعهد مرضاهم وزمنائهم وأيتام موطنهم وورثتهم
الضعيف (١)

ويوضح الماوردي بعد ذلك كيفية اختيار أهل المناصب الهامة
في الدولة ، من وزراء ، وكتاب ، وأصحاب جيوش ، وأصحاب شرط ،
ونقباء ، وأصحاب حرس ، وأصحاب أخبار ، وولاة ، وقضاة ، فيقول في
ذلك : " فليتعهد الملك في اختيار هذه الطبقات من أهل الكفاية
والاستقلال والشهامة والأمانة ، والعفة ، والديانة ، والعقل ، والأصالة
. فمن هذه الخصال ما يحتاج إليه في بعض دون بعض . فمن الخصال
التي يحتاج أن تعم الجميع الدين ، والعقل ، والأمانة ، والعقل ،
والكفاية ، والاستقلال بما يعصب به ويفوض إليه . لأن منهم من
يأتمنح الملك على دمه وروحه ، ومنهم من يأتمنه على إخده وعمره ،
ومنهم من يأتمنه على سره ومشورته العظيم خطرهما ، الجليل قدرهما .
ومنهم من يأتمنه على دينه وآخرته ، ومنهم من يأتمنه على أمواله
وخزائنه .

فمن لم يكن له دين ينجزه عن ارتكاب الخيانة كانت الأمانة فيه
معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يعتمد أن تنزل معهم إذا
زالتا ، وتميل معهم إذا زالتا .

وإذا لم يكن له إمانة خان ، وإذا خان في مثل هذه الأمور فربما
عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل .

وإذا لم يكن عقلا فربما أراد أن يتضح فيضو ، وأن يحفظ
فيضيع ، ويؤمن فيشين ، ويحسن فيبيع .

(١) الماوردي ، نصيحة الملوك ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ وما بعدها .

وإذا لم يكن فيه كفاية بما فوض إليه وعصب به - ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء من يجب أن يكون الغالب عليه فى أبواب فضائله الأصالة وحسن التدبير والتقدير ، وجودة القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد عن الغالب ، وبالماضى على الآتى .

ومنهم من يحتاج إلى فضل معرفة بالأدب واللغة وحسن الحظ ، والبيان فى اللفظ ، وسهولة اللقاء وجودة القريحة ، وهو الكاتب .

ومنهم من يحتاج منه إلى فضل معرفة بالحساب ، وعمل الدخل والخرج ، وهم الوكلاء وجبة الأموال من الكتاب .

ومنهم من يحتاج منه إلى شجاعة وجلادة وشهامة ويسالة وذرية بالوقائع ، وممارسة لها ، وهم أصحاب الجيوش .

ومنهم من يجب أن يكون الغالب عليه العلم والفقه والديانة والعفة والأمانة والدراية والعدالة والصيانة والمعرفة بالأحكام والحدود والفرائض والشروط ، وهو القاضى .

فعلى حسب ذلك ، يجب أن يختار الملك ولاة أعماله وجبة أمواله . وليعلم أنه ليس يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ، ولكنه يختار لكل عمل من هو أصلح له ، وأسد لمسه ، وإن كان فيه تخلف أو تقصير من جهات آخر ، فإنه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ، وكاملاً لا نقص معه ، وإذا لم يستعمل ذوى المعاييب ضاعت الأمور وتعطلت (١) .

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٨٦ - ١٨٧

ثانيا الوزارة

تعرض الماوردي للوزارة في موضعين ، في الباب الثاني من كتابه الشهير الأحكام السلطانية والولايات الدينية الذي جعل عنوانه " في تقليد الوزارة " ، وفي الكتاب الذي خصصه للوزارة وأطلق عليه " قوانين الوزارة " .

فحدد الماوردي الأسس التي تقوم عليها الوزارة في الدين من ناحية ، والعدل في الأمور والأقوال والأفعال من ناحية ثانية ، وتولييه الأكفاء من ناحية ثالثة ، والوفاء بالوعد والوعيد من ناحية رابعة ، وأخيرا ، الجد والحق والصدق (١) .

وميز الماوردي بين نوعين من الوزارة ، وزارة تفويض ، ووزارة تنفيذ ، " فلما وزارة التفويض فهو أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده . ويعتبر في تقليد هذه الوزارة شروط الإمامة إلا النسب وحده ، لأنه محض الآراء ومنفذ الاجتهاد فالتنصيص أن يكون على صفات المجتهدين . ويحتاج إلى شرط زائد على شروط الإمامة وهو أن يكون من أهل الكفاية فيما وكل إليه من أمر الحرب والخراج خبرة بهما ومعرفة بتفصيلهما ، فإنه مباشر لهما قارة ومستنيب فيهما أخرى " (٢) .

أما وزارة التنفيذ فحكمها أضعف وشروطها أقل ، لأن النظر فيها مقصور على رأى الإمام وتدبيره . وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدي عنه ما أمر وينفذ عنه ما ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليه ما ورد من مهم

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، تحقيق الدكتور فؤاد عبد المنعم أحمد ، الطبعة الثانية ، مؤسسة شباب الجامعات بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٤٦ وما بعدها .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٥ .

وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ، ولا متقلدا لها " (١) .

وبين الماوردى أن وزير التنفيذ يجب أن تتوافر فيه سبعة أوصاف وهو يؤدى عن الخليفة ، وهى :

١ - الأمانة ، حتى لا يخون فيما أؤتمن عليه ، ولا يخش فيما قد استنصح فيه .

٢ - صدق اللهجة ، حتى يوثق بخبره فيما يؤديه ويعمل على قوله فيما ينهيه .

٣ - قلة الطمع ، حتى لا يرتشى فيما يلى ، ولا ينخدع فيساهل .

٤ - أن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء .

٥ - أن يكون ذكورا لما يؤديه إلى الخليفة عنده لأنه شاهد له وعليه .

٦ - الذكاء والظننة ، حتى لا تدلس عليه الأمور فتشتبه ، ولا تموه عليه فتلتبس .

٧ - أن لا يكون من أهل الأهواء ، فيخرجه الهوى من الحق إلى الباطل ، ويتدلس عليه المحق من المبطل (٢) .

وحدد الماوردى القوانين التى تحكم وزارة التنفيذ فى أربعة :

١ - السفارة بين الملك وأهل مملكته .

٢ - الرأى والمشورة .

٣ - عناية الوزير بالملك .

٤ - حرص الوزير على مصالح الملك (٣) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٩ .

(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٠ .

(٣) الماوردى ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ، ص : ١٢٤ وما بعدها .

وخلص الماوردي مما سبق إلى تحديد الوجوه التي تفرق وزارتي التفويض والتفويض على النحو التالي :

١ - يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر في المظالم ، وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٢ - يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاة وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٣ - يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب ، وليس ذلك لوزير التنفيذ

٤ - يجوز لوزير التفويض أن يتصرف في أموال بيت المال ، يقبض ما يستحق له ويدفع ما يجب فيه وليس ذلك لوزير التنفيذ . (١)

وفي النهاية وجه الماوردي عدة نصائح للوزير ، نورد منها ما يلي :

١ - طاعة الله وطاعة السلطان .

٢ - اختيار واختبار الأعوان .

٣ - متابعة الأعمال .

٤ - الرحمة والتواضع .

٥ - الشكر والصبر .

٦ - الإحسان والحزم .

٧ - الشورى .

٨ - كتمان الأسرار .

٩ - الحذر من قبول المدح من المتملقين ، لأن المدح سوق النفاق .

١٠ - قضاء حوائج الناس .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣١ .

ثالثا

الإمارة

ذكر المارودي أنه " إذا قلد الخليفة أميرا على إقليم أو بلد كانت إمارته على ضربين ، عامة وخاصة .

فأما العامة فعلى ضربين ، إمارة استكفاء بمقد عن اختيار ، وإمارة استيلاء بمقد عن اضطرار " .

وتشتمل إمارة الاستكفاء على عجل محدود ونظر معهود ، والتقليد فيها أن يفوض إليه الخليفة إمارة بلد أو إقليم ولاية على جميع أهله ونظرا في المعهود من سائر أعماله " (٢) .

بينما تكون ولاية الاستيلاء عندما " يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير باستيلائه مستبدا بالسياسة والتدبير " (٣) .

ولكن الإمارة الخاصة " يكون الأمير بمقصود الإمارة على تدبير الجيش وسياسة الرعية ، وحماية البيضة والذب عن الحرم ، وليس له أن يتمرض للقضاء والأحكام ولحماية الخراج والصدقات " (٤) .

(١) المارودي ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ، ص : ١٤٠ .
(٢) المارودي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٥ .
(٣) المارودي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ص : ٣٩ .
(٤) المارودي ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٧ .

وأوضح الماوردي أن شروط وزارة التنفيذ معتبرة في ولاية الإمارة الخاصة ، ويزاد عليها شرطين " هما الإسلام والحرية ، لما تضمنتها من الولاية على أمور دينية لا تصح مع الكفر والرق " (١) .

رابعاً الديوان

تناول الماوردي الديوان وذكر أنه " موضع لحفظ ما يتعلق بحق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال " ، وبين أن " أول من وضع الديوان بالإسلام عمر بن الخطاب رضي الله عنه " (٢) .

وأوضح الماوردي أن الديوان ينقسم إلى أربعة أقسام ، " أحدها يختص بالجيش من اثبات وعطاء . والثاني ، ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق . والثالث ، ما يختص بالعمال من تقليد وعزل . والرابع ، ما يختص بهيئة المال من دخل وخراج " .

وحده الماوردي ثلاثة شروط للإثبات والعطاء في الديوان بالنسبة للقسم الأول الخاص بالجيش " أحدها ، الوصف الذي يجوز اثباتهم ، والثاني ، السبب الذي يستحق به ترتيبيهم . والثالث ، الحال الذي يقدر به عطاؤهم " (٣) .

وفيما يتعلق بالقسم الثالث الخاص بتقليد وعزل العمال ، ذكر الماوردي أنه يشتمل على ستة فصول على النحو التالي ؛
١ - من يصح منه تقليد العمال ، وهو معتبر بنفسه الأمر وجواز النظر .

(١) الماوردي ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٩ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ .
(٣) الماوردي ، نفس المرجع ، ص : ٢٥٤ .

٢ - من يصح أن يتقلد العمالة ، وهو من استقل بكفايته ووثق بلمنته .

٣ - العمل الذي يتم تقلده ، ويتضمن تحديد الناحية ، وتعيين العمل ، والعمل برسوم العمل وحقوقه .

٤ - زمان النظر ولا يخلو من ثلاثة أحوال ، تقديره بمدة محصورة الشهور أو السنين . وتقدير العمل بناحية أو حدود معينة . وأخيرا ، أن يكون التقليد مطلقا ، فلا يقدر بمدة ولا عمل

٥ - جازى العامل على عمله . ولا يخلو فيه من ثلاثة أحوال كذلك ، أحدهما أن يسمى معلوما ، والثانى أن يسمى مجهولا ، والثالث أن لا يسمى بمجهول ولا بمعلوم .

٦ - فيما يصح به التقليد (١) .

وفى نهاية هذا الباب تحدث الماورى عن كاتب الديوان ، وأن المعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة ، والكفاية .

" فاما العدالة فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فليقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية ، فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام مستقلا بكفاية المباشرين . فإذا صح تقلده فالذى ندب له ستة أشياء : حفظ القوانين ، واستيفاء الحقوق ، وإثبات الرفوع ، ومحاسبات العمال ، وإخراج الأحوال ، وتصفح الظلمات " (٢) .

واستطرد الماورى فى بيان كل وجه من الوجوه الستة على النحو التالى ؛

- الأول هو حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تحريف بها الرعية أو نقصان ينثلّم به حق بيت المال .

(١) الماورى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٦١ .

(٢) (الماورى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٦٨ .

- والثانى ، وهو استيفاء الحقوق فهو على ضربين ، أحدهما استيفاؤها ممن وجب عليه من العاملين . والثانى استيفاؤها من القابضين لها من العمال .

- والثالث ، وهو اثبات الرفوع ، فينقسم إلى ثلاثة أقسام ، رفوع مساحة وعمل ، ورفوع قبض واستيفاء ، ورفوع خرج ونفقة .

- أما الرابع ، وهو محاسبة العمال فيختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه .

- والخامس ، وهو إخراج الأحوال ، فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق .

- أما السادس ، والأخير ، وهو تصفح الظلمات فهو يختلف بسبب اختلاف المتظلم . وليس يخلو من أن يكون المتظلم من الرعية أو من العمال ، فإن كان المتظلم من الرعية ، تظلم من عامل تحيفه فى معاملته كان صاحب الديوان فيها حاكما بينهما ، وجاز له أن يتصفح الظلمة ويزيل التحيف ، سواء وقع النظر إليه بذلك أو لم يقع ... وإن كان المتظلم عاملا جوزف فى حساب أو غولط فى معاملة صار صاحب الديوان فيها خصما ، وكان المتصفح لها والى الأمر " (١) .

المطلب الثالث الغزالى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ)

هو حجة الإسلام الإمام أبو حامد محمد بن محمد بن محمد بن أحمد الغزالى المولود بقرية طوس سنة ٤٥٠ هـ (١٠٥٨ م) .

(١) الماورى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٦٨ .

درس فى طوس أولا ، ثم فى نيسابور ، ثم ارتحل إلى بغداد ،
حيث ذاع صيته بعد أن تولى التدريس فى المدرسة النظامية بها .

وضع العديد من المؤلفات فى الفلسفة ، والدين ، والأخلاق ،
والسياسة أشهرها " إحياء علوم الدين " ، و " الإقتصاد فى الاعتقاد " ،
" والتبر المسبوك فى نصيحة الملوك " ، " فضائح الباطنية " ،
وغيرها من المؤلفات العلمية القيعة .

وكانت وفاة الإمام الغزالي سنة ٥٠٥ هـ (١١١١ م) ببلدة طوس

- حدد الغزالي فى كتابه " فضائح الباطنية " الصفات التى يجب
أن تتوافر فى الإمام ، فى أربع صفات رئيسية ؛
- ١ - النجدة ، ومراد الأئمة بالنجدة اظهار الشوكة ، وموقر العدة ،
والاستظهار بالجنود ، وعقد الألوكة والبنوة والتمكن من قمع البغاة
والطغاة ، ومجادة الكفرة والعتاة .
 - ٢ - الكفاية ، ومعناها التهدى لحق المصالح فى معضلات الأمور
، والإطلاع على المسلك المقتصد عند تعارض الشرور .
 - ٣ - الورع ، وهى أعز الصفات وأجلها وأولها بالرعايات وأجدرها .
وهو وصف ذاتى لا يمكن استعارته ، ولا الوصول إلى تحصيله
من جهة الغير .
 - ٤ - العلم (١) .

ورخص الإمام الغزالي الباب العاشر من كتاب " فضائح الباطنية " ،
" فى الوظائف الدينية التى بالمواظبة عليها يذوم استحقاق الإمامة .
وصنف هذه الوظائف بعضها علمية ، وبعضها عملية .

وحدد الغزالي عشرة أمور كلية تحكم الوظائف العملية كما يلى

(١) أبو حامد الغزالي ، فضائح الباطنية ، تحقيق الدكتور عبد الرحمن
بدوى ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة سنة ١٩٦٤ ، ص : ١٨٢
وبعدها .

- ١ - أن كل من تولى عملا على المسلمين فينبغي أن يحكم نفسه في كل قضية يبرمها ، فما لا يرتضيه لنفسه لا يرتضيه لغيره .
- ٢ - أن يكون والى الأمر متمطشا إلى نصيحة العلماء ومتجسسا بها إذا معها ، وشاكرا عليها .
- ٣ - ألا يستحقر والى انتظار أرباب الحاجات ووقوفهم بالباب في لحظة واحدة ، فإن الإهتمام بأمر المسلمين أهم له ، وأعود عليه مما هو متشاغل به من نوافل العبادات ، فضلا عن اتباع الشهوات .
- ٤ - أن يترك والى الأمر الترفه والتلذذ بالشهوات في المأكولات والملبوسات .
- ٥ - أن يعلم والى الأمر أن العبادة تيسر للولاة مالا يتيسر لأحاد الرعايا ، وذلك بالتواضع والعدل والنصح للمسلمين والشفقة عليهم .
- ٦ - أن يكون الرفق في جميع الأمور أغلب من الغلظة ، وأن يوصل كل مستحق إلى حقه .
- ٧ - أن يكون أهم المقاصد عنده تحصيل مرضاة الخلق ومحبتهم بطريق يوافق الشرع ولا يخالفه .
- ٨ - أن يعلم أن رضا الخلق لا يحسن تحصيله إلا في موافقة الشرع ، وأن طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع .
- ٩ - أن يعرف أن خطر الإمامة عظيم ، كما أن فوائدها في الدنيا والآخرة عظيمة ، وأنها إن روعيت على وجهها فهي سعادة ، وإن لم تراعى على وجهها فهي شقاوة ، ليس فوقها شقاوة .
- ١٠ - أن تكون المادة الغالبة على والى الأمر العفو والحلم وحسن الخلق ، وكظم الغيظ مع القدرة (١) .

(١) أبو حامد الغزالي ، فضائح الباطنية ، المرجع السابق ، ص : ١٩٥ وما بعدها .

المطلب الرابع ابن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ)

كانت ولادة أحمد بن عبد الحليم بن تيمية الملقب بتقى الدين في حران بالشام سنة ٦٦١ هـ ، وانتقل بعد ذلك إلى دمشق حيث نشأ وتلقى العلم بها ، وتنقل بين الشام ومصر ، وهو حنبلي المذهب .

وتميز تقى الدين بن تيمية بدعوته الإصلاحية ، ومحاربة الظلم والفساد ، ومقاومة الطغيان ، فتمرض بسبب ذلك للسجن والتعذيب ، وكانت وفاته سنة ٧٢٨ هـ في سجن دمشق (١) .

وأهم ما كتب ابن تيمية رسائله في " السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية " ، ورسالة " الحبة ومسئولية الحكومة الإسلامية " .

وسوف نعرض لأهم أفكاره المتصلة بموضوع هذا البحث في رسائله المعروفة " السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية " . ولكن قبل ذلك سنوضح هدف الرسالة وموضوعها كما حددهما ابن تيمية نفسه .

أ - هدف الرسالة ،

حدد ابن تيمية في مقدمة الرسالة الهدف منها بقوله " ... أما بعد ، فهذه رسالة مختصرة ، فيها جوامع من السياسة الإلهية والإنابة النبوية ، لا يستغنى عنها الراعى والرعية ، اقتضاها من أوجب الله نصحه من ولادة الأمور ، كما قال النبي صلى الله عليه وسلم فيما ثبت عنه من غير وجه " إن الله يرضى لكم ثلاثة ، أن

(١) كشور حمدي أمين عبد الهادي ، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن . المرجع السابق ، ص : ٢٣٧ .

تعبدوه ولا تشركوا به شيئا ، وأن تعصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا ، وأن تناصحوا من ولاية الله أمركم " (١) .

ب- موضوع الرسالة :

بين ابن تيمية موضوع الرسالة بقوله " وهذه رسالة منبئة على آية الأمراء في كتاب الله ، وهي قوله تعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا بِعَظِيمٍ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا . يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ، فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ ، إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ، ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا " (٢) .

قال العلماء نزلت الآية الأولى في ولاية الأمور ، عليهم أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها ، وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل ، ونزلت الثانية في الرعية من الجيوش وغيرهم ، عليهم أن يطيعوا أولى الأمر الفاعلين لذلك في قسمهم وحكمهم ومغازيهم ، وغير ذلك ، إلا أن يأمرهم بمعصية الله ، فإذا أمرهم بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق ، فإن تنازعوا في شئ رددوا إلى كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم .. وإذا كانت الآية قد أوجبت أداء الأمانات إلى أهلها ، والحكم بالعدل ، فهذان جماع السياسة العادلة ، والولاية الصالحة " (٣)

وقد قسم ابن تيمية رسالته إلى قسمين ، خصص الأول منهما لإداء الأمانات ، ويجعل الثاني خاص بالجدوة والحقوق ، سواء ما كان منها متعلقاً بحدود الله وحقوقه ، أو الحدود والحقوق المتعلقة بالأمميين .

- (١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ، دار المعرفه ، بيروت - لبنان ، ص : ٣ .
(٢) سورة النساء ، الآيات ، ٥٨ - ٥٩ .
(٣) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٤ - ٥ .

واشتمل القسم الأول على بابين ، الأول فى الولايات ، والثانى فى الأموال . وضمن الباب الأول الخاص بالولايات أربعة فصول كالآتى : فى استعمال الأصلح ، واختيار الأمثل فالأمثل ، ثم قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس . وأخيرا ، معرفة الأصلح وكيفية تعلمها . وسوف نعرض بإيجاز لمضمون هذه الموضوعات الأربعة فيما يلى :

أولا استعمال الأصلح

يقول ابن قيمية فى هذا الموضوع " فإن النبى صلى الله عليه وسلم لما فتح مكة وتسلم مفاتيح الكعبة من بنى شيبه ، طلبها منه العباس ، ليجمع له بين شغاية الحاج ، وصدانة البيت ، فانزل الله هذه الآية ، بدفع مفاتيح الكعبة إلى بنى شيبه .

فيجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجهده لذلك العمل ... وهذا واجب عليه ، فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات ، ويجب على كل من ولى شيئا من أمر المسلمين من هؤلاء وغيرهم ، أن يستعمل فيما تحت يده فى كل موضع ، أصلح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولايات ، أو سبق فى الطلب ، بل ذلك سبب المنع .

فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ، لأجل قرابة بينهما ، أو ولاء عتاقة أو صداقة ، أو موافقة فى بلد أو مذمب ، أو طريقة أو جنس ، كالعربية والفارسية والتركية والرومية ، أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة ، أو غير ذلك من الأسباب ، أو لصق فى قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ، ودخل فيما نهى

عنه في قوله تعالى " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخَوْفُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ
وَتَخَوْفُوا أَهْلَكُم مِّنْكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

وقد دلت سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم على أن الولاية
أمانة ، يجب أدائها في مواضع ، مثل ما تقدم " (٢) .

ثانيا اختيار الأمثل فالأمثل

يكمل ابن تيمية طريق الاختيار أمام ولي الأمر بعد ذلك بقوله
" إذا عرف هذا ، فليس عليه أن يستعمل إلا أصلح الموجود ، وقد لا
يكون في موجوده من هو أصلح لتلك الولاية فيختار الأمثل فالأمثل
في كل منصب بحسبه ، وإذا فعل ذلك بعد الإجهاد التام ، وأخذ
للولاية بحقها ، فقد أدى الأمانة ، وقام بالواجب في هذا ، وصار في
هذا الموضع من أئمة العدل والمقسطين عند الله " .

وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، فإن الولاية لها ركنان
، القوة والأمانة ... والقوة في كل ولاية بحسبها ، فالقوة في إمارة
العرب ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة بالحروب ، والمخادعة
فيها ، وإلى المقدرة على أنواع القتال .. والأمانة ترجع إلى خشية
الله ، ولا يشتري بآياته ثمنا قليلا ، وترك خشية الناس " (٣) .

ثالثا قلة اجتماع الأمانة والقوة في الناس

يقول ابن تيمية في هذا الصدد " اجتماع القوة والأمانة في
أناس قليل ، ولهذا ، كان عمر بن الخطاب رضى الله عنه يقول ، اللهم

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .
(٢) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ،
ص : ٩ - ٦ .
(٣) ابن تيمية بذات المرجع السابق ، ص : ١٣ - ١٥ .

اشكو إليك جلد الفاجر ، وعجز الثقة . فالواجب فى كل ولاية
الأصلح بحسبها .

فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة ، والآخر أعظم قوة قدم
أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها . فيقدم فى ولاية الحروب
الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف
العاجز ، وإن كان أمينا .. وإن كانت الحاجة فى الولاية إلى الأمانة
أشد ، قدم الأمين ، مثل حفظ الأموال ونحوها ، فلما استخرجها
وحفظها ، فلا بد فيه من قوة وأمانة ، فيولى عليها شاد قوى
يستخرجها بوكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته ..

ومكذا ، فى سائر الولايات إذا لم تتم المصلحة برجل واحد ،
جمع بين عدد ، فلا بد من ترجيح الأصلح ، أو تعدد المولى إذا لم
تقع الكفاية بواحد تام " .

ويختتم ابن تيمية هذا الفصل بقوله " ومع أنه يجوز توليه غير
الأصلح للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى
فى اصلاح الأحوال حتى يكمل فى الناس ما لا بد لهم منه ، من أمور
الولايات والإمارات ونحوها " (١) .

رابعاً معرفة الأصلح

يربط ابن تيمية فى هذا الفصل بين أهداف الولاية - أى
الوظيفة - وبين تحديد من يصلح لتوليها فيقول " والمهم فى هذا
الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ،
ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر .
ولهذا لما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا ، دون الدين ، قدموا فى

(١) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ،
المرجع السابق ، ص : ١٦ - ٢١ .

ولايتهم من يعينهم على المفاسد ، وكان من يطلب رئاسة نفسه ،
يؤثر تقديم من يقيم رئاسته .

فالمقصود الواجب بالولايات إصلاح دين الخلق الذى متى
فاتهم خسروا خسرانا مبينا ، ولم ينفعهم ما نعموا به فى الدنيا ،
وإصلاح ما لا يقوم الدين إلا به من أمر دنياهم وهو نوعان ، قسم المال
بين مستحقه ، وعقوبات المعتدين ، فمن لم يعتد أصلح له دينه
ودنيه " (١) .

المبحث الثالث الاعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

أوجب الإسلام وجود الرئاسة أو الإمارة كضرورة اجتماعية ومسألة
حتمية لكل مجتمع إنسانى ، كما أن الدين لا يقوم إلا بها .

وفى هذا يقول ابن تيمية " فإن بنى آدم لا تتم مصلحتهم إلا
بالاجتماع لحاجة بعضهم إلى بعض ، ولا بد لهم عند الاجتماع من رأس
، حتى قال النبى صلى الله عليه وسلم " إذا خرج ثلاثة فى سفر
فيؤمروا أحدهم " (٢) .

وروى الإمام أحمد فى المسند عن عبد الله بن عمرو ، أن النبى
صلى الله عليه وسلم قال " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض
إلا أمروا عليهم أحدهم " . فأوجب صلى الله عليه وسلم تأمير الواحد
فى الاجتماع القليل العارض فى السفر ، تنبيهاً بذلك على سائر
أنواع الاجتماع . ولأن الله تعالى أوجب الأمر بالمعروف والنهي عن
المنكر ولا يتم ذلك إلا بقوة وإمارة . وكذلك سائر ما أوجبه من

(١) تقى الدين بن تيمية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٢ - ٢٤ .
(٢) رواه أبو داود ، من حديث أبى سعيد وأبى هريرة .

الجهاد والعدل ، وإقامة الحج والجمع والأعياد ونصر المظلوم . وإقامة الحدود لا تتم إلا بالقوة والإمارة " (١) .

ولهذا حرص الإسلام على بيان القاعدة العامة فى اختيار الرؤساء والقادة والولاة على اختلاف درجاتهم ، مراعىا الاعتبارات الإنسانية فى هذه القاعدة .

كما احتلت الاعتبارات الإنسانية مكانا بارزا ، فى كيفية اتمام هذا الاختيار لكل منصب من مناصب الإدارة العامة .

وقاسميا على ذلك ، سوف نوضح الاعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار من جهة ، وفى كيفية الولاة والقادة وعمل الإدارة العامة الإسلامية من جهة أخرى . وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول الاعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار

توجب القاعدة الإسلامية العامة اختيار الأصلح والأجدر الذى تتوافر فيه صفتا القوة والأمانة ، كما تنهى هذه القاعدة عن طلب التعيين فى المناصب ، وتمنع تعيين من يتكالب عليها .

وبذلك يتعين أن تسند المناصب العامة إلى من يتمتع بالكفاءة والأمانة من ناحية ، وأن تحجب عمن يطلبها من ناحية أخرى .

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦١ - ١٦٢ .

أولا

إسناد المنصب إلى القوى الأمين

حدد القرآن الكريم شرطي الصلاحية ، أى القوة والأمانة بكل وضوح فى قوله تعالى على لسان ابنة شعيب عليه السلام لأبيها مادحة ميدنا موسى عليه السلام " قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " (١) .

كما قال سبحانه وتعالى " إِنَّهُ لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ . ذِى قُوَّةٍ عِنْدَ رِذَى الْعَرْشِ مَكِينٍ . مُطَاعٌ ثَمَّ أَمِينٌ " (٢) .

وأوضح ابن تيمية أن القوة فى إمارة الحرب - مثلا - ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة فى الحروب ، والمخادعة فيها - فإن الحرب بخدعة - وإلى القدرة على أنواع القتال . وأن الأمانة ترجع إلى خشية الله وترك خشية الناس ، والا يشتري بأياته ثمنا قليلا " (٣)

وهذه الخصال الثلاث اتخذها الله فى كل حكم على الناس ، فى قوله تعالى " فَلَا تَخْشَوْا النَّاسَ وَخَشَوْنَ اللَّهَ وَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَاءَ ثَمَنًا قَلِيلًا وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ " (٤) .

وكان اهتمام الإسلام بالشرط الثانى المتعلق بالأمانة واضحا ، إذ أمر الله عز وجل أولى الأمر أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها فى قوله عز وجل " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ " (٥)

(١) سورة القصص ، الآية ٢٦ .

(٢) سورة التكوين ، الآيات ١٩ - ٢١ .

(٣) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٤ - ٢٥ .

(٤) سورة المائدة ، الآية ٤٤ .

(٥) سورة النساء ، الآية ٥٨ .

ونهى سبحانه وتعالى عن خيانة الأمانة بقوله "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ" (١).

وأكد الرسول صلى الله عليه وسلم قاعدة اختيار الأصلح في أحاديثه الشريفة ، إذ قال " من ولى من أمر المسلمين شيئا ، فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله " .

وقال صلى الله عليه وسلم في حديث آخر " من قلد رجلا عملا على عصابة (جماعة من الناس) وهو يجد في تلك العصابة أرضى منه (أى أصلح منه) فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين " (٢) .

ومكذا ، أكد رسول الله صلى الله عليه وسلم أن تعيين شخص في منصب من المناصب ، أو وظيفة من الوظائف العامة ، مع وجود من أصلح وأجدر منه لتولى هذا المنصب هو ارتكاب لجريمة الخيانة العظمى لله ولرسوله وللمؤمنين .

وليس أجلى بيانا لخطورة وأهمية الأمانة من حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى أبى ذر الغفارى رضى الله عنه عندما سأله الإمامة بقوله ، يا رسول الله : ألا تستعملنسى ؟ قال : فضرب بيده على منكبيه ، ثم قال : يا أبا ذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزى وتدامة إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه فيها " (٣) .

وذلك رغم ما روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه قال " ما أظلت الخضراء ولا أقلت الغبراء أصدق لهجة من أبى ذر " .

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .

(٢) رواه الحاكم .

(٣) رواه مسلم .

ويؤى أبو هريرة رضى الله عنه ، أن النبى صلى الله عليه وسلم قال " إذا ضيعت الأمانة ، انتظر الساعة . قيل يا رسول الله : وما إضاعتها ؟ قال : إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة " (١) .

ويشور التساؤل فى هذا المجال عما إذا كان يشترط اجتماع القوة والأمانة بصفة دائمة ، أم أنه فى الإمكان التجاوز عن أحدهما نظرا لتوافر الآخر ، إذا كانت طبيعة المنصب أو الوظيفة تقتضى ذلك ؟

وبالتحديد هل يمكن اختيار القوى الفاجر وتفضيله على الأمين الضعيف ؟ .

تعرض ابن تيمية لهذا الموضوع عندما تحدث عن قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس ، فأوضح أنه إذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، أقدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم فى إمارة الحرب الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف العاجز ، وإن كان آمينا .

ويؤكد ذلك بكلام الإمام أحمد بن حنبل عندما مثل عن الرجلين يكونان أميرين فى الغزو ، وأحدهما قوى فاجر والآخر صالح ضعيف ، مع أيهما يهزى ؟ فقال : أما الفاجر القوى فقوته للمسلمين ، وفجوره على نفسه ، وأما الصالح الضعيف ، فصلاخه لنفسه ، وضعفه على المسلمين ، فيهزى مع القوى الفاجر .

ويستشهد بإستعمال النبى صلى الله عليه وسلم لخالد بن الوليد فى الحرب منذ أسلم وقوله فيه " إن خالداً سيفٌ لله على المشركين " مع أنه أحيانا كان يعمل ما ينكره النبى صلى الله عليه وسلم ، حتى أنه - مرة - رفع يديه إلى السماء وقال " اللهم إنى أبرأ إليك مما فعل خالد " . ومع هذا فما زال يقدمه فى إمارة الحرب ، لأنه كان أصلح فى هذا الباب من غيره .

(١) صحيح البخارى .

وكان أبو ذر الغفاري أصلح منه في الأمانة والصدق يومع هذا
نهى النبي صلى الله عليه وسلم أبا ذر عن الإمارة والولاية لأنه رآه
ضعيفا .

كما أمر النبي صلى الله عليه وسلم مرة عمرو بن العاص في
غزوة " ذات السلاسل " استعظافا لأقاربه الذين بعثه إليهم ، على من
هم أفضل منهم .
وأمر أسامة بن زيد لأجل ثار أبيه . ولذلك ، كان يستعمل الرجل
لمصلحته ، مع أنه كان يكون مع الأمير من هو أفضل منه ، في العلم
والإيمان .

واستمر أبو بكر الصديق في استعمال خالد بن الوليد في حرب
الردة ، وفي فتوح العراق والشام ، وبدت منه هفوات كان له فيها
تاويل ، وقد ذكر له عنه أنه كان له فيها هوى ، فلم يعزله من أجلها
، بل عتبة عليها لرجحان المصلحة على المفردة في بقاءه ، وأن
غيره لم يكن يقوم مقامه (١) .

بيد أن استألفا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يرفض ماذهب
إليه الرأي السابق من أن قوة القوى الفاجر للمسلمين ، وفجوره على
نفسه ، ويرى أن الفجور يجعل القوى الفاجر عديم الخلق ، والقوة مع
انعدام الخلق تصبح خطرا مضاعفا ، فينطلق التجبر والانحراف
والبغي دون حاجز يصد ، أو وازع يره . وأن فجور هذا القوى لن
يقتصر على نفسه ، بل سيكون وبالا على المسلمين جميعا ، حيث
أنه سيؤثر الفاجرين أمثاله في مناصب الرئاسة الخاضعة له .

كما لا يقبل الدكتور مصطفى أبو زيد القول بأن الأمين
الضعيف سيكون صلاحه لنفسه وضعفه على المسلمين ، لأن صلاح

(١) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ،
المرجع السابق ، ص : ١٦

الإنسان ليس لنفسه فحسب ، إنه أمانة للمسلمين . وهو فى ضعفه أفضل من القوى الفاجر لأنه لا يحمل من جرائم الخبيث والفجور ما ينقله إلى الآخرين وأن ما يتحلى به من أمانة خلقية سوف يدفعه إلى علاج ما يحسه من ضعف فى كفايته الفنية .

وفى النهاية ، يرى أن " القوة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها ، والأمانة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها أيضا . ولابد من أن يجتمع الإنسان معا .

وإذا تخلف أحد الشرطين وكان لابد من الإختيار بين القوى الفاجر والأمين الضعيف ، قدم الأمين الضعيف ، ذلك لأن خشيته من الرحمن عز وجل سوف ترده عن الخيانة والجور ، وسوف تدعوه إلى تلمس القوة ، إن لم يكن بتنميتها فى نفسه ، فإنه سوف يلتزمها عند الأتقيا ، يجعلهم من معاونيه ويطائنه .

أما القوى الفاجر ، فإن فجوره لا يجعل للمسلمين أى ضمان فى أن تكون قوته سلاحا يخدمهم . فإن انعدام الوازع الدينى عنده سوف يجعل من هذه القوة سوط عذاب على ظهور الناس " (١) .

وفى تقديرنا أن ما ذهب إليه استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد وأوضحه بكل قوة وبيان هو الرأى الصائب ، الذى يتفق مع روح الإسلام ، ومع مبادئه الأخلاقية والإنسانية العظيمة .

فقد حدد القرآن الكريم بكل وضوح أن الإنسان الذى توكل إليه المهام ، ويعهد إليه بالمناصب ، يجب أن يتصف بالقوة والأمانة معا ، بحيث يتعين توافرها وإن بدرجة غير متساوية حسب طبيعة العمل أو المنصب .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٩١ ، ص : ١٠٥ وما بعدها .

أما أن يصل الأمر باختيار القوى الفاجر ، ويقال أنه أفضل من الأمين الذي به ضعف ، فهذا لا يجوز . فالنفس البشرية أمارة بالسوء ، يسبق فجورها تقواها ، إلا التي غلب عليها هداها ، والإنسان مجبور بطبعه على اللغيان إذا ما اجتمعت لديه أسباب القوة والسلطة ، إلا من هداه الله " إن الإنسان ليطغى أن رآه استغنى " (١) .

وما أشد حاجة كل رئيس إلى المساعدين الصادقين المخلصين ، كما جاء في حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم الذي روته أم المؤمنين السيدة عائشة " إذا أراد الله بالأمير خيرا جعل له وزير صدق : إن نسي ذكره ، وإن ذكره أعانه ، وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء : إن نسي لم يذكره ، وإن ذكره لم يعنه " (٢) .

ولهذا ، فإنه لا يجوز تفضيل الفاجر الذي يتمتع بالقوة ، على الأمين التقى ولو كان به شيء من الضعف ، والمسالمة ترجع إلى الحاكم أو ولي الأمر لكي يوازن الأمور ، ويبحث عن الشخص الكفء ، وإن رجحت كفة قوته على أمانته دون أن يصل ذلك إلى مرتبة الفجور .

وعند إمعان النظر فيما ذكره الإمام ابن تيمية ، نجد أن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، كان يوازن الأمر ويختار لكل مهمة الشخص الأصلح لها ، ويكون هذا الاختيار على أسس اعتبارات معينة لا تتوافر في غيره ، رغم وجود من هو أكثر أمانة منه .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فيكفي ما ذكره الرسول صلى الله عليه وسلم بشأنه من أنه " سيف مله الله على المشركين " بوقد استعمله الرسول عليه الصلاة والسلام في إمارة الحرب رغم ما قيل من حدوث هفوات منه كان له فيها تاويل .

(١) سورة الملق ، الآيات ٦ - ٧ .
(٢) رواه أبو داود .

واستمر أبو بكر الصديق رضوان الله عليه في استعماله ، وكذلك عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، إلى أن جاء الوقت الذي رأى فيه الفاروق أنه يجب عزله من قيادته الجيش بعد أن فتن الناس به ، وأذاع بين الناس أنه لم يعزله لخيانة ، ولكن إقضاء فتنة الناس به ، وخوفه من أن يبتلسوا به ، وأن يعلموا أن النصر من عند الله سبحانه وتعالى .

وفي النهاية ، فإنه يبدو لنا أن ابن تيمية لم يقصد أن يكون الرأي الذي أدلى به قاعدة عامة في الظروف العادية ، وإنما يكون في حالة الضرورة ، حيث قال في نهاية الفصل الذي تناول فيه هذا الموضوع " (ومع أنه يجوز توليه غير الأهل للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعي في إصلاح الأحوال ، حتى يكمل في الناس ما لا بد لهم منه ، من أمور الولايات والإمارات ونحوها . فإن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب" (١)

ثانياً

حجب المنصب عمن يطلبه

نهي الإسلام عن سؤال الإمارة ، أي طلب التعيين في مناصب الرئاسة والقيادة وغيرها من مناصب العامة الهامة ، كما أوجب عدم تولية من يطلبها ويسعى إليها ، عملاً بنقيض قصده . لأن تطلعه إلى المنصب وتكالبه عليه . يدل على حرصه على نيل مزايده ، ورغبته في استغلال ما يمنحه من نفوذ . وذلك تطبيقاً للآية الكريمة " فَلَا تَرْكَبُوا أَنْفُسَكُمْ هُوَ أَعْلَمُ بِمَا اتَّعْتُمْ " (٢) .

وقد نهى الرسول صلى الله عليه وسلم عن سؤال الإمارة في أحاديثه الشريفة . فقد روى أبو ذر رضي الله عنه أنه قال " قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : يا أبا ذر إني أراك ضعيفاً ، وإنني أحب

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٢١
(٢) سورة النجم ، الآية ٣٢ .

لك ما أحب لنفسى ، لا تأمرن على اثنين ، ولا تولين مال يتيم " (١)

وذكر عبد الرحمن بن أبي سمرة ، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال " يا عبد الرحمن لا تسأل الإمارة ، فإنيك إن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها ، وإن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها " (٢) .

كما روى عن أبي موسى الأشعري رضى الله عنه أنه قال " دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم أنا ورجلين من بنى عمى ، فقال أحدهما : يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك ، فقال رسول الله عليه الصلاة والسلام " إنا والله لا نولى هذا العمل أحد إسماله ، أو أحدا حرص عليه " (٣) .

ولهذا ، فإنه يجب على كل من ولى شيئا من أمر المسلمين أن يستعمل أصلاح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق فى الطلب (٤) .

المطلب الثانى الإعتبرارات الإنسانية فى كيفية اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

تنطبق القاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار السابق ذكرها على كل من يتولى منصباً من المناصب العامة الإسلامية ، ويكملها ما يجب توافره من شروط خاصة حسب طبيعة العمل أو الوظيفة .

(١) رواه مسلم .
(٢) متفق عليه من الخمسة ، البخارى ، ومسلم ، وأبو داود ، والترمذى ، والنسائى .
(٣) رواه الشيخان .
(٤) تقى الدين بن تيمية ، السيامسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٨ .

وسوف نعرض فى هذا المجال الكيفية التى كان يتم بها الاختيار لشغل المناصب العلمية العامة من زاوية الاعتبارات الإنسانية ، خاصة فى عهد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، وفى عصر اخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم ، الذين حرصوا على اتباع النهج النبوى الشريف فى هذا الشأن .

أولا كيفية اختيار الرسول صلى الله عليه وسلم للقادة والولاة

كان الرسول صلوات الله وسلامه عليه يدقق فى اختيار من يعينهم فى المناصب القيادية ليتأكد من كفاءتهم وجدارتهم لتولى هذه المناصب ، وقدرتهم على تحمل مسئوليتها .

وبدلنا على ذلك النهج النبوى الحوار الذى أجراه صلى الله عليه وسلم مع معاذ بن أبى جبل عندما اختاره ليكون قاضيا على اليمن ، حيث سأله : بم تقضى ؟ قال : بكتاب الله . قال : فإن لم تجد ؟ قال : فبسنة رسول الله . قال : فإن لم تجد ؟ قال معاذ : فبرأى . فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم : الحمد لله الذى وثق رسول الله إلى ما يرضى الله ورسوله .

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم إذا اختار أميرا على الجند أو استعمل رجلا نائبا على مدينة ، كان هذا الأمير أو النائب يتولى إمامة الناس فى الصلاة . وتم ذلك عندما استعمل عتاب بن أسيد على مكة ، وعثمان بن أبى العاص على الطائف ، وعليها ومعاذ ، وأبا موسى على اليمن ، وعمرو بن حزم على نجران .

وذلك لأن أهم أمر الدين الصلاة والجهاد ، حيث قال صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى اليمن " يا معاذ إن أهم أمرك عندى الصلاة " .

ولهذا ، لما قدم النبي صلى الله عليه وسلم أبا بكر فى الصلاة ، قدمه المسلمون فى إمارة الحرب وغيرها (١) .

ثانياً أبو بكر الصديق وكيفية الاختيار

سار أبو بكر الصديق خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم على المنهج الإسلامى القويم ، واتبع القاعدة الإسلامية التى قررها القرآن الكريم ، وأكدها السنة الشريفة فى تعيين الولاية والقيادة فقد كان يختار الأكثر صلاحية لكفاءته وأمانته ، وإلا عزله ، بحيث يكون ذلك العزل لسبب واضح أثر فى هذه الصلاحية ، أو لتعيين من هو أكثر صلاحية بالنسبة لطبيعة المنصب .

وهذا ما حدث عندما ولى أبو بكر الصديق خالدًا قيادة الشام ، فأرسل إلى أبى عبيدة بن الجراح بخطرته بذلك بالرسالة التالية " من عبد الله بن قحافة إلى عبيدة بن الجراح . سلام الله عليك . أما بعد .

فقد وليت خالدًا لقتال العدو فى الشام فلا تخالفه ، واسمع له وأطع . وأنا أعلم أنك خير منه وأفضل ، ولكن ظننت أن له فطنة فى الحرب ليست لك ، فأحييت أن أنسى به الروم وسأوس الشيطان " .

وطبق أبو بكر الصديق أسلوب الإختيار ، حيث روى أنه قال ليزيد بن أبى سفيان عامله على الشام " إني قد وليتك لأبلوك وأجربك ، وأخرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك ، وإن أسأت عزلتك " .

(١) تلقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق الذكر ، ص : ٢٢ .

ورؤى عنه قوله لخالد بن الوليد " فر من الشرف يتبعك الشرف ،
واحرص على الموت توهب لك الحياة " (١) .

ولعل فى قصة استخلافه لعمر بن الخطاب ما يبين لنا صدقه
وحرصه وإيمانه ، إذ تخوف بعض الصحابة من ذلك فذهبوا إليه فقال
له قائل منهم " ما أنت قائل لربك إذا سألك عن استخلافك عمر علينا
، وقد ترى غلظته ؟ ففضب أبو بكر ، ورد عليه قائلا " أبا لله
تخوفتسى ؟ أقول : اللهم استخلفت على أهلك خير أهلك ، أبلغ غنى
ما قلت من وراءك " (٢) .

ثالثا

مسلك عمر بن الخطاب فى الاختيار

أعطى عمر بن الخطاب رضوان الله عليه القدوة التى يحتذى بها
فى تحمل الأمانة والقيام بالمسئولية الخطيرة التى وقعت على
عاتقه ، وضرب أربع الأمثلة فى كيفية الاختيار الصحيح للرجال
الصالحين للمناصب العامة على اختلاف أنواعها ، ورسم الطريق
للإختيار القائم على مراعاة الاعتبارات الإنسانية فى المرشح من
أمانة وصدق ورحمة .

وقد بدأ عمر بن الخطاب فى تطبيق النهج الإسلامى القويم منذ
أول خطبة ألقاها بعد مبايعته ، إذ حمد الله وأثنى عليه ثم قال :
أما بعد ، فقد ابتليت بكم وابتليتكم بى ، وخلفت فيكم بعد
صاحبى ، فمن كان بحضرتنا بأشرناه بأنفسنا ، ومن غاب عنا وليناه

(١) شهاب الدين أحمد المعروف بن عبد ربه الأندلسى ، العقد الفريد ،
الجزء الأول ، الطبعة الأزهرية المصرية بالقاهرة ، سنة
١٣٢١ هـ ، ص : ٨ .

(٢) الإمام جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، تحقيق محمد محبى
الدين عبد الحميد ، ص : ٨٢ .

اهل القوة والامانه ، ومن يحس مزنه حسنا ، ومن يسع نعاقيه ،
ويغفر الله لنا ولكم " (١)

وأعلن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بعد ذلك مبدأ وجوب اختيار
الأصلح بكل وضوح بقوله " ومن ولي من أمر المسلمين شيئا ، فولى
رجلا لمودة أو قرابة ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " .

وحدث مرة أنه أراد أن يستعمل رجلا ، فبادر الرجل بطلب العمل
منه ، فقال عمر " والله لقد أردتك لذلك ، ولكن من طلب هذا الأمر لم
يعن عليه " (٢) .

وكان الفارق يعنى النظر فى تصرفات وسلوك المرشح للتعيين
فى المنصب ، وكان يستكتبه عهد الولاية .

ومن طرائف الروايات ما وقع عندما كان الكاتب يكتب عهد الولاية
لأحد المرشحين فى حضرة أمير المؤمنين ووجود المرشح ، فجاء صبي
من أولاد عمر بن الخطاب وجلس فى حجره فقبله ولطفه . فقال الرجل
المرشح للولاية : يا أمير المؤمنين ، لى عشرة أولاد مثله مادنا أحد
منهم منى . فقال عمر : " فما ذنبى إن كان الله عز وجل نزع الرحمة
من قلبك ، وإنما يرحم الله من عباده الرحماء " . ثم أمر بخطاب
الولاية فمزق ، وقال : " إذا لم يرحم أولاده فكيف يرحم الرعية ؟ "
(٣) .

تدلنا هذه الواقعة على مدى حرص عمر بن الخطاب على اتصاف من
يتولى منصبا عاما بالرفق والرحمة ، لكى يتعامل مع الناس على هذا
الأساس ، وليس بالشدّة والعنف والتكبر .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٣ .

(٢) ابن عبد ربه ، المقد الفريد الجزء الأول . الطبعة الأولى ، المرجع
السابق . ص ٨١

(٣) الدكتور سليمان محمد الطماوى عمر بن الخطاب وأصول السياسة
والإدارة الحديثة دار الفكر العربى بالقاهرة ص ٢٥

كما كان عمر بن الخطاب يوازن بين شرطى الصلاحية فى المرشحين ، فلذا كانت طبيعة المنصب تقتضى توافر القوة بالدرجة الأولى ، اختار الأشد قوة . أما إذا كانت طبيعة المنصب تستلزم الأمانة أولا وقع اختياره على من هو أكثر أمانة .

وقد برز هذا الأسلوب فى اختياره للمغيرة بن شعبة على ولاية الكوفة . إذ قدم رجال الكوفة على عمر بن الخطاب يشكون سعد بن أبى وقاص ، فقال : " من يعذرنى من أهل الكوفة ، إن وليتهم التقى ضعفه ، وإن وليتهم القوى فجروه " . فقال له المغيرة : يا أمير المؤمنين إن التقى الضعيف له تقواه عليك ضعفه ، والقوى الفاجر لك قوته وعليه فجوره . قال : " صدقت ، فانت القوى الفاجر ، فاخرج إليهم " .

فلم يزل عليهم أيام عمر وصدرا من أيام عثمان وأيام معاوية حتى مات المغيرة (١) .

ويختتم الفاروق حياته العظيمة بضرب أربع الأمثلة التى يقتدى بها ، وهو على فراش الموت يحتضر بعد أن طعنه أبو لؤلؤة المجوسى ، إذ قيل له : يا أمير المؤمنين ، لو استخلفت . فقال : لو كان أبو عبيدة (بن الجراح) حيا لاستخلفته ، وقلت لربى إن سألنى : سمعت نبيك يقول " إنه أمين هذه الأمة " . ولو كان سالم مولى أبى حذيفة حيا لاستخلفته ، وقلت لربى إن سألنى : سمعت نبيك يقول " إن سالما شديد الحب لله تعالى " . فقال له المغيرة بن شعبة : أدلك عليه ، عبد الله بن عمر . فنهزه عمر وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا ! ويحك ! بحسب آل عمر أن يحاسب يحاسب منهم رجل واحد ، ويسأل عن أمر أمة محمد .

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص ٨٠

رابعاً كيفية الاختيار عند على بن أبى طالب

حرص الإمام على كرم الله وجهه كل الحرص على تطبيق المبادئ التى وضعها الإسلام فى اختيار القادة والولاة وعمال الدولة ، رغم أنه تولى الخلافة فى ظروف عصيبة ، وقاد دفة الحكم فى مناخ عاصف .

وكان رضى الله عنه بليغاً فصيحاً ، عظيم البيان فى خطبه وكتبه ورسائله . إلى ولائه وعماله .

وتمثل رسالته إلى واليه على مصر الأشرانخمسى نموذجاً راقياً ، لما تضمنته من مبادئ وقواعد دينية وأخلاقية وسياسية ، وخاصة ما جاء فيها من نصائح تتعلق بالإعتبارات الإنسانية ، والصفات الأخلاقية التى يتعين أن تتوافر فى المستشارين والوزراء والمساعدين والأعوان والعمال .

إذ بدأ الإمام على كرم الله وجهه رسالته بتوجيه النصح الشخصى للأشتر وما يجب أن يتحلى به من خصال وصفات إنسانية ، فقال له " فليكن أحب الذخائر إليك ذخيرة العمل الصالح . فاملك هواك ، وشح بنفسك عما لا محل لك ، فإن الشح بالنفس الإنصاف منها فيما أحببت أو كرهت .

وأشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللطف بهم . ولا تكونن عليهم مبعأ ضارياً تفتنم أكلهم .. فاعطهم من عفوك وصفحك مثل الذى تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه ، فإنك فوقهم ، ووالى الأمر عليك فوقك ، والله فوق من ولاك .

" أنصف الله وأنصف الناس من من نفسك ومن خاصة أهلك ومن لك فيه هوى من رعيته ، فإنك إلا تفعل تظلم ، ومن ظلم عباد الله كان

الله خصمه دون عباده ، ومن خصمه الله أدحض حجته وكان لله حرباً حتى ينزع أو يتوب .

.. وليكن أحب الأمور إليك أوسطها في الحق ، وأعمها في العدل ، وأجمعها لرضى الرعية ، فإن سخط العامة يجحف برضى الخاصة ، وإن سخط الخاصة يقتصر مع رضى العامة " (١) .

ويقول أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضى الله عنه في خصوص اختيار الوزراء والمستشارين " ولا تدخلن في مشورتك بخيلاً يعدل بك عن الفضل ويعدك الفقر ، ولا جباناً يضعفك عن الأمور ، ولا حريصاً يزين لك الشره بالجور ، فإن البخل والجبن والحرص غراز شتى يجمعها سوء الظن بالله .

إن شر وزيادك ، من كان للأشرار قبلك وزيراً ومن شركهم في الآثام فلا يكونن لك بطانة فإنهم أعوان الأثمة وإخوان الظلمة ، وأنت واحد منهم خير الخلف ممن له مثل آرائهم ونفائهم ، وليس عليه مثل آصارهم وأوزارهم ممن لم يعاون ظالماً على ظلمه ولا آثماً على إثمه أولئك أخف عليك مؤونة ، وأحسن لك معونة ، وأحنى عليك عطفاً ، وأقل لغيرك إلفاً ، فاتخذ أولئك خاصة لخلواتك وحفلاتك " (٢) .

ويعد ذلك يرشد الإمام علي كرم الله وجهه الاشتراكتي إلى كيفية اختيار القضاة للحكم بين الناس فيقول له " ثم اختر للحكم بين الناس أفضل رعيته ، في نفسك ممن لا تضيق به الأمور ، ولا تمحكه الخصوم ، ولا يتمادى في الزلة ، ولا يحصر من الضيق إلى الحق إذا عرفه ، ولا تشرف نفسه على طمع ، ولا يكتفى بأذى فهم دون أنصاه ، وأوقفهم في الشبهات ، وأخذهم بالحجج ،

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب ، شرح الأستاذ الإمام الشيخ محمد عبده ، الجزء الثالث ، مؤسسة الأعلمي ، بيروت لبنان ، ص : ٨٤ - ٨٦ .

(٢) نهج البلاغة ، لأمير المؤمنين علي بن أبي طالب ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٨٧ .

وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم ، وأصبرهم على تكشف الأمور ،
وأصرهم عند اتضاح الحكم . ممن لا يزدهيه إطرأ ولا يستميله إغواء
وأولئك قليل " (١) .

ويوجه أمير المؤمنين على بن أبي طالب واليه على مصر إلى
الطريق الصحيح لإختيار العمال فيقول له " ثم انظر في أمور عمالك
فاستعملهم اختبارا ، ولا تولهم محابة وأثرة ، فانهما جماع من سبب
الجور والخيانة ، وتوخ منهم أهل التجربة والحياء من أهل البيوتات
الصالحة والقدم في الإسلام المتقدمة ، فإنهم أكرم أخلاقا ، وأصح
أعراضا ، وأقل في المطامع إشرافا ، وأبلغ في عواقب الأمور نظرا " .
(٢) .

وأخيرا ، يرسم الإمام على كرم الله وجهه للأكثر السبيل
السوى في اختيار الكتاب ، فيقول له " ثم انظر حال كتابك فول
أمورك خيرهم ، واخص رسالك التى قدخل فيها مكائذك واسرارك
بأجمعهم لوجود صالح الأخلاق ممن لا تيطره الكرامة فيجترئ بها
عليك فى خلاف لك بحضوره ملا ، ولا تقصر به الغفلة عن إيراد
مكائبات عمالك عليك ، وإصدار جواباتها على الصواب عنك وفيما
ياخذلك ويعطى منك . ولا يضعف عقدا اعتقده لك ، ولا يعجز عن
إطلاق ما عقد عليك ، ولا يجهل مبلغ قدر نفسه فى الأمور ، فإن
الجاهل بقدر نفسه يكون بقدر غيره أجهل .

ثم لا يمكن اختيارك إياهم على فراستك استنامتك وحسن الظن
منك ، فإن الرجال يتعرفون لفراسات الولاة بتصنعهم وحسن خدمتهم
، وليس وراء ذلك من النصيحة والأمانة شئ ، ولكن اختبرهم بما ولو
للصالحين قبلك فاعمد لأحسنهم كان فى العامة أثرا ، وأعرفهم
بالأمانة وجها ، فإن ذلك دليل على نصيحتك لله ولمن وليت أمره ،
واجمل لرأسى كل أمر من أمورك رأسا منهم لا يقهره كبيرها ، ولا

(١) نهج البلاغة ، ذات المرجع السابق ، ص : ٩٤ .

(٢) نهج البلاغة ، نفس المرجع ، ص : ٩٥ .

يتشتت عليه كثيرها ، ومهما كان فى كتابك من عيب فتغايبت عند
الزمتة " (١)

المبحث الرابع رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم

شمل الإسلام موظفى وعمال الإدارة العامة بالرعاية والعناية ،
وكفل لهم حقوقهم ، وضمن لهم حياة إنسانية كريمة ، لكى يطمئن
العامل على حياته وحياة أسرته فى الحاضر والمستقبل .

ولكى تتضح الصورة الكاملة فى هذا المجال سنعرض لرعاية
وكفالة عمال الإدارة العامة الإسلامية فى السنة النبوية الشريفة أولا
، ثم رعاية الخلفاء الراشدين لهؤلاء العمال وكفالة حاجاتهم ثانيا .
وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول رعاية وكفالة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة

سنبدأ حديث شريف للرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ،
له أهمية بالغة فى الدلالة على مدى ما يحظى به عمال الإدارة العامة
فى الإسلام من رعاية كاملة ، وكفالة شاملة لحاجاتهم الأساسية
التي تحقق لهم الحياة الكريمة . فعن المستورد بن شداد أن رسول
الله عليه أفضل صلاة وأزكى سلام قال " من كان لنا عاملا فليكتسب
زوجه ، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادما ، فإن لم يكن مسكن
فليكتسب مسكنا " . قال : قال أبو بكر : أخبرت أن النبى صلى
الله عليه وسلم قال : " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " (٢) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب ، المرجع
السابق ، ص : ٩٨ - ٩٩ .
(٢) رواه أبو داود .

وبذلك يكون لكل عامل أو موظف يعمل فى الإدارة العامة الإسلامية الحق فى المساعدة على الزواج وبناء أسرته له إذا كان فقيرا لا يقدر على دفع المهر .

وكذلك توفير مسكن له إذا لم يكن لديه مسكن خاص به . وأخيرا ، إذا كان الموظف يحتاج إلى خادم برعى شئونهم ويقوم على خدمته حتى يتفرغ لعمله الوظيفى ويكرس كل وقته له ، فإنه يتعين على الدولة أن توفر له هذا الخادم ، وتدفع له أجرة .

وفى رواية أخرى للحديث الشريف يوجد حق رابع للعامل وهو " وإن لم يكن له دابة فليتخذ دابة " ، أى أن الدولة تلتزم بتوفير وسيلة الانتقال لكل عامل لديها ممن يحتاج إليها ، وكانت الدواب هى الوسيلة فى ذلك الوقت .

كل هذه الحقوق زيادة على راتبه الذى يتقاضاه بصفة دورية . وبعد كل ذلك " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " ، وهذا يعنى أن قيام العامل بأخذ أى مال فوق ما تقدم بأخذ حكم الغلول أو السرقة .

وأكد رسول الله عليه الصلاة والسلام ذلك فى حديث شريف آخر بقوله " من استعملناه على عمل فزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك ، فهو غلول " (١) .

وبكذا ، تلتزم الدولة الإسلامية بتوفير وسائل الحياة الكريمة لعمال الإدارة العامة بها بصورة لم تصل إليها أية دولة فى العصر الحديث ، حتى ينصرفوا إلى أداء أعمالهم بكل قوة وإخلاص ، ويؤدون واجبهم بصدق وأمانة .

(١) رواه أبو داود .

ولقد قرر الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام منح عمال الدولة راتب تكفل لهم الحياة الكريمة بعد أن استقرت الأوضاع ، واستتبّت الأمور ، واتضحت معالم نظام الدولة ، وامتدت الفتوحات شرقا وغربا

وكان أول من حصل على راتب منتظم فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم هو عتّاب بن أسيد الذى عينه الرسول واليا على مكة .

وروى ابن الساعدي قال : استعملنى عمر على الصدقة ، فلما فرغت امر لى بمعاملة ، فقلت : إنما عملت لله ، قال : خذ ما أعطيت ، فاننى قد عملت على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم فعملنى " (١) .

المطلب الثانى الخلفاء الراشدون ورعاية عمال الإدارة العامة وكفالة حاجاتهم

اتبع الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم النهج النبوى الشريف فى كفالة حقوق عمال الإدارة العامة ، وتوفير حاجاتهم التى تؤمن لهم الحياة الكريمة ، بدون بذخ أو إسراف فى المال العام .

وكانوا يطبقون هذه المبادئ والقواعد على أنفسهم أولا ليضربوا المثل ويعطوا القدوة لكافة المسلمين .

فهذا ابو بكر الصديق رضى الله عنه يخرج صبيحة مبايعته خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم إلى السوق لى يكسب قوته وقوت عياله ، فيقابل به عمر بن الخطاب ويسأله : أين تريد ؟ قال إلى السوق ، قال تصنع ماذا ؟ وقد وليت امر المسلمين ، قال :

(١) رواه أبو داود

فمن أين أطلعهم عيالى ؟ فقال عمر : انطلق يفرض لك أبو عبيدة .
فانطلقا إلى أبي عبيدة ، فقال : افرض قوت رجل من المهاجرين ليس
بأفضلهم ولا أوكسهم ، وكسوة الشتاء والصيف ، إذا أخلقت شيئا
رددته وأخذت غيره .

ففرضا له كل يوم نصف شاة ، وما كساه فى الرأس والبطن (١).

وكانت فترة حكم ثانى الخلفاء الراشدين عمر بن الخطاب التى
استمرت عشر سنوات هى مرحلة تكرس هذه المبادئ .

فقد قال أبو أمامة بن سهل بن حنيف " مكث عمر زمانا لا يأكل
من بيت المال شيئا ، حتى دخلت عليه فى ذلك خضاصة ، فأرسل
إلى أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم ، فاستشارهم ، فقال :
قد شغلت نفسى فى هذا الأمر فما يصلح لى منه ؟ فقال على : غداء
وعشاء ، فأخذ بذلك عمر (٢) .

وفى رواية أخرى ، أنه قال لهم : إنى كنت أمرا تاجرا وقد
شغلتمونى بأمركم هذا ، فما ترون أنه يصلح لى من هذا المال ؟ فقال
عثمان بن عفان رضى الله عنه : كل وأطعم . وتكلم آخرون ، فوجه
عمر الكلام إلى على بن أبى طالب ، وقال له : وما تقول أنت فى
ذلك ؟ قال : ما يصلحك ويصلح عيالك بالمعروف ، ليس لك من هذا
الأمر غيره . فقال القوم : القول ما قال بن أبى طالب (٣) .

وكان أمير المؤمنين عمر بن الخطاب حريص على ألا يصل إلى
أهله شئ غير ما تقر له من بيت المال ، وهو رئيس الدولة الساهر على
مصالحتها ، حتى أن عامل بيت المال كان ينظف فوجد فيه درهما ،

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ٧٨ .
(٢) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤١ .
(٣) الدكتور سليمان الطماوى ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة
الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٥ .

فأعطاه إلى ابن عمر ، فاستدعاه عمر حين علم بالأمر ، فنهره وقال له أوجدت على في نفسك شيئا ؟ أردت أن تخاصمنى أمة محمد صلى الله عليه وسلم في هذا الدرهم يوم القيامة ؟ !

وأخرج ابن عمر أن عمر حج سنة ثلاث وعشرين فأنفق في حجته ستة عشر دينارا ، فقال : يا عبد الله ، أسرفنا في هذا المال !! (١) .

وروى عن عمر بن الخطاب أنه قال " إني أنزلت نفسي من مال الله منزلة وإلى اليتيم من ماله : إن أهبرت استعفت ، وإن افتقرت أكلت بالمعروف ، فإن أهبرت قضيت " (٢) .

وكان الجانب الإنساني لعمال الإدارة العامة محل اهتمام كبير من جانب عمر بن الخطاب ، والقصة التالية قاطعة الدلالة على ذلك .

فقد خرج الفازوق ذات ليلة ليطوف بالمدينة ، وكان يفعل ذلك كثيرا ، فسمع امرأة تقول :

تطاول هذا الليل واسود جانبه وأرقى أن لا خليل الأعبه
فلولا حذار الله لا شيء مثله لزحزح من هذا السرير جوانبه !
فقال عمر : مالك ؟ قالت : أغزيت زوجي منذ أشهر وقد أشتقت إليه ،
قال : أردت سوءا ؟ قالت : معاذ الله ، قال : فأملكى عليك نفسك ،
فإنما هو البريد إليه ، فبعث إليه ، ثم دخل على حفصة ، فقال :
إني سألك عن أمر قد أهمنى فأفرجيه عني ؟ كم تشتاق المرأة إلى
زوجها ؟ فخفضت رأسها واستحييت ، قال : فان الله لا يستحي من
الحق ، فأشارت بيدها ثلاثة أشهر ، وإلا فأربعة ، فكتب عمر أن لا
تحبس الجيوش فوق أربعة (٣) .

(١) جلال الدين السيوطي . تاريخ الخلفاء ، المرجع مالف الذكر ، ص : ١٤١

(٢) جلال الدين السيوطي . تاريخ الخلفاء ، نفس المرجع ، ص : ١٣٩

(٣) جلال الدين السيوطي . تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٢

وهذا يعنى منح الحق لكل مجند فى الحصول على اجازة كل أربعة أشهر على الأقل ، أيا ما كان موقع الجيش الذى يعمل به .

أما على بن أبى طالب كرم الله وجهه ، فانه قال للأشتر النخعى واليه على مصر فى رسالته الجامعة إليه يوصيه بعمله " .. ثم أسخ عليهم الأزاق ، فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم ، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم ، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك " (١) .

المبحث الخامس مراقبة العمال ومحاسبتهم

وأوجب الإسلام على كل حاكم أو أمير أو والى أو موظف يملك سلطة على الناس أن يؤدى الأمانة إلى أصحابها ، وإن يحكم بين الناس بالعدل ، امثالاً لأمر الله سبحانه وتعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا " (٢) .

ولهذا ، يجب أن يتصف كل من يحتل موقعاً من مواقع السلطة فى الإدارة العامة الإسلامية بالأمانة والنزاهة ، وأن يبتعد عن كل ما يجرح هذه الأمانة ، أو يشوب تلك النزاهة .

وإذا كان الإسلام قد كفّل الحقوق المشروعة لكل من يعمل لدى الدولة وضمن لهم حياة كريمة على النحو السابق بيانه ، فانه من الطبيعى أن يحرم عليهم الحصول على أية زيادة فوق ما تقرر لهم . فكل مبلغ من المال ، أو أى شئ من الأشياء ذات القيمة ، يحصل

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٥ - ٩٦ .
(٢) سورة النساء ، الآية ٥٨

عليها أى عامل من عمال الإدارة العامة بايـه طريفه من الطروق عير
المشروعة طبعاً - هى رشوة

وكل هدية من الهدايا تصل إليه فى أية صورة من الصور بحكم
منصبه تمثل استغلالاً للنفسوة

وكل مال أو متاع أؤتمن عليه يقوم بالاستيلاء عليه واخذه بدون
وجه حق ، فهو اختلاس للمال العام ، وهى خيانة الأمانة

ولهذا نهى الله سبحانه وتعالى عن أكل أموال الناس بالباطل ،
وعن تقديم بعضها إلى الحكام على سبيل الرشوة لتمكينهم من أخذ
بعض أموال الناس ظلماً وعدواناً ، فقال عز وجل " وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ
بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ
بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

ويفسر الإمام ابن كثير هذه الآية بقوله " إن هذا فى الرجل يكون
عليه مال وليس له فيه بينة ، فيجحد المال ويخاصم إلى الحكام ،
وهو يعرف أن الحق عليه ، وهو يعلم أنه أثم أكل الحرام " (٢) .

كما قال العزيز الحكيم فى محكم التنزيل " وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ
يَغْلُ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ
وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " (٣)

وبعد ذلك جاءت السنة النبوية الشريفة لتؤكد ما جاء فى القرآن
الكريم قولاً وعملاً ثم سار الخلفاء الراشدون على هذا النهج القويم ،
والتزموا به التزاماً دقيقاً فى مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة
الإسلامية

(١) سورة البقرة الآية ١٨٨

٢١ اسر كتير ميسير القرآن العظيم الحر- الاول ص ٢٥

١٠ سورة آل عمران الآية ١

ويناء على ذلك ، سوف نعرض لمراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة من جهة ، ومراقبة عمال الإدارة العامة ومحاسبتهم فى عهد الخلفاء الراشدين من جهة أخرى . وذلك فى مطلبين متعلقين .

المطلب الأول

مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة

قامت السنة النبوية الشريفة بدورها خير قيام فى هذا المجال ، فقد صدرت عن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم عدة أحاديث شريفة تلعن الراشى والمرتشى ، وتنهى نهيا شديدا عن الغلول ، وتحرم قبول الهدايا من جانب العاملين فى الإدارة العامة الإسلامية . كما أوضحت السنة العملية كيفية تطبيق هذه المبادئ أيضا إيضاح .

فبالنسبة للرشوة يروى عن عبد الله بن عمر ، قال : " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشى والمرتشى " (١)

كذلك قال أبو هريرة " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشى والمرتشى فى الحكم " . وفى رواية أخرى " والراشى " الذى يسمى بينهما (٢) .

وواضح من هذه الأحاديث الشريفة أن الجزاء على الرشوة شديد وريع ، يتمثل فى لعنة الله عز وجل على الراشى والمرتشى والرائش

ولقد استوعب صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم خطورة الرشوة فتجنبوها فى أعمالهم التى عهد بها إليهم رسول الله اتقاء للعنة الله .

(١) رواه أبو داود .

(٢) رواه الترمذى ، وابن حبان ، والحاكم .

فعندما استعمل الرسول صلوات الله وسلامه عليه عبد الله بن رواحه لتقدير الخراج على أرض يهود خيبر كل عام ، أراد اليهود أن يرشوه ، فجمعوا له حليا من حلي نسايتهم وقالوا له ، هذالك وخفف وضعف عنا وتجاوز في القسم .

فقال عبد الله : يا معشر اليهود ، إنكم لمن أبغض خلق الله تعالى إلى ، وما ذاك بحلمبلى أن أحيف عليكم ، وأما ما عرضتم على من الرشوة فإنها السحت وأنا لا نأكلها . فقالوا : بهذا قامت السموات والأرض (١) .

أما عن خيانة الأمانة التي تتمثل في الغلول ، فقد حرمه صلى الله عليه وسلم تحريماً قاطعاً في الحديث الشريف الذي رواه بريدة عن النبي صلى الله عليه وسلم " من استعملناه على عمل فزرقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول " (٢) .

وعن أبي مسعود الأنصاري قال : بعثنى النبي صلى الله عليه وسلم ساعياً ، ثم قال : انطلق أبا مسعود ولا ألفينك يوم القيامة تجي على ظهرك بعير من إبل الصدقة له رغاء قد غلغلته " قال : إذا لا انطلق ، قال " إذا لا أكرهك " (٣) .

وعن أبي هريرة أنه قال : قام فينا رسول الله صلى الله عليه وسلم ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره ، ثم قال : " لا ألفين أحدكم يجي يوم القيامة على رقبته بعير له رغاء يقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئاً قد أبلغتكَ . لا ألفين أحدكم يجي يوم القيامة على رقبته فرس له حممة فيقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئاً قد أبلغتكَ . لا ألفين أحدكم

(١) الدكتور علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفقى النظم الحديثة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٣ ، ص : ٤٧ .
(٢) رواه أبو داود .
(٣) رواه أبو داود .

يجئ يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء يقول : يا رسول الله اغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتكَ . لا الفين أحدكم
 يجئ يوم القيامة على رقبته نفس له صياح ، فيقول : يا رسول الله اغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتكَ . لا الفين أحدكم
 يجئ يوم القيامة على رقبته رقاغ تخفق ، فيقول : يا رسول الله اغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتكَ . لا الفين أحدكم
 يجئ يوم القيامة على رقبته صامت فيقول : يا رسول الله اغثنى ،
 فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتكَ (١) .

وحرم الرسول صلوات الله وسلامه عليه اختلاس أى قدر من المال
 للمسلمين من جانب من ولى عليه . فعن عدى بن عميرة الكندى أن
 رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : يا أيها الناس من عمل منكم لنا
 عملا فكتنمنا منه مخيط فما فوقه فهو غل يوم القيامة " فقام رجل من
 الأنصار أسود كأنى أنظر إليه فقال : يا رسول الله أقبل عنى عملك ،
 قال : وما ذاك ؟ قال : سمعتك تقول كذا وكذا ، قال : " وأنا أقول ذلك
 ، من استعملناه على عمل فليات بقليله وكثيره ، فما أوتى منه أخذ
 ، وما نهى عنه انتهى " (٢) .

كما حرم الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام أخذ
 الأشياء والمنافع التى تقدم إلى أصحاب المناصب فى صورة هدايا ،
 لأنها تمثل استغلالا واضحا لهذه المناصب .

وهذا من جاء فى الحديث الشريف الذى رواه أبو حميد الساعدى ،
 أن النبى صلى الله عليه وسلم استعمل رجلا من الأزد يقال له ابن
 اللُتَيْبَةِ (أو ابن الأُتْبَيْة) على الصدقة ، فجاء فقال : هذا لكم وهذا
 أهدى لى . فقام النبى صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله
 وأثنى عليه ، وقال " ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول : هذا لكم
 وهذا أهدى لى ، ألا جلس فى بيت أمه ، أو أبيه ، فينظر أيهدى له أم

(١) رواه البخارى ومسلم .

(٢) رواه أبو داود .

لا ؟ ، والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه ، يعير له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر ، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ؟ مرتين " (١) .

وفى هذا المقام لا يجوز الاحتجاج بحديث السيدة عائشة رضی الله عنها الذي قالت فيه " كان النبي صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " (٢) ، لأن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم كان يرد بهدية مماثلة أو أكثر قيمة من ماله الخاص .

وبذلك يختلف هذا الوضع عن قبول أصحاب المناصب وعمال الدولة لما يقدم إليهم من هدايا ، لأنهم لن يثيبوا عليها في الأعم الأغلب من الأحوال ، فتتحول الهدية في هذه الحالة إلى رشوة واضحة .

وإذا ما حدث وأثابوا عليها ، فإن ذلك سيكون - في الغالب - إما بإداء خدمة لصاحب الهدية ليس له حق فيها ، وإما بإنجاز مصلحة له غير مشروعة تضر بالمصلحة العامة .

لهذا ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " هدايا الأمراء غلول " . ومن أجل ذلك أبى عمر بن عبد العزيز - خامس الخلفاء الراشدين - قبول هدية قدمت له ، ولما قيل له : إن النبي صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية ، أجاب بسرعة وحسم : " إن كان ذلك له هدية ، فهو لنا رشوة " (٣) .

(١) رواه البخاري ، ومسلم ، وأبو داود .

(٢) رواه البخاري ، وأحمد ، وأبو داود ، والترمذي .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

المطلب الثانى مراقبة عمال الإدارة العامة الإسلامية ومحاسبتهم فى عهد الخلفاء الراشدين

سار الخلفاء الراشدون على النهج الإسلامى الذى جاءت وكائزته فى القرآن الكريم ، وأكدته وأوضحته السنة النبوية الشريفة فى مراقبة الولاية وعمال الإدارة العامة ، لكى يستوثقوا من أدايتهم لأعمالهم على الوجه المطلوب ، ومن قيامهم بتنفيذ ما أمروا به - دون الخروج على هذه الأوامر - فى تصريف الشؤون العامة ، وانفاق الأموال . وكذلك ليطمئنوا إلى إتباعهم الصواب والاعتدال فى سلوكهم الشخصى ، وفى معاملة الرعية معاملة إنسانية ، وأمانتهم لما أودع بين أيديهم من أموال المسلمين .

وذلك ، من أجل محاسبتهم عما صدر منهم من أفعال ، وما أنجزوه من أعمال ، وإثابة الأمين المخلص فى عمله وتثيبته فى موقعه الوظيفى ، ومعاقبة المسئى المهمل لعمله ، أو الخائن للأمانة ، أو المستغل لنفوذ المنصب على ما كسبت يده .

ولإجراء هذه المراقبة وإتمام تلك المحاسبة ، استخدم الخلفاء الراشدون - رضوان الله عليهم - عدة وسائل وأساليب لمعرفة حقيقة سلوك وتصرفات الولاية والعمال ، كاختبارهم وتتبص أخبارهم ، ورصد العيون عليهم ، وإحصاء أموالهم قبل تولية المنصب وبعد تركه لمعرفة مقدار ما زاد فى ثروتهم أثناء مدة الولاية أو العمل ، وغير ذلك من الأساليب التى ستوضحها من خلال هذا المطلب :

وسوف نعرض فيما يلى لأسلوب أبو بكر الصديق فى المراقبة والمحاسبة ، من جهة ، وكيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعمال الإدارة ومحاسبتهم من جهة ثانية . ووصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج ، من جهة ثالثة . وأخيرا ، على بن أبى طالب ومراقبة العمال ومحاسبتهم .

أولا أسلوب أبو بكر الصديق في المراقبة والمحاسبة

بدأ أبو بكر الصديق بنفسه ، وطلب من المسلمين مراقبته لمعرفة ما إذا كان يسير في حكمه وفقاً لشريعة الله أم لا ، يربط طاعة المسلمين له بطاعته هو لله والرسول وجعل هذه مرهونة بتلك ، فقال لهم " أطيعوني ما أطيع الله ورسوله ، فإن عصيت الله فلا طاعة لي عليكم ! "

وأخذ خليفة رسول الله بأسلوب الاختبار ، أي تعيين الولاة والعمال تحت الاختبار ليتأكد من كفاءتهم وأمانتهم قبل أن يشتهم في مواقع عملهم . فقد قال ليزيد بن أبي سفيان عامله إلى الشام " إني وليتك للهلك ، وأجربك ، وأخرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك وزدتك ، وإن أسأت عزلتك " .

وقال الصديق رضي الله عنه ليزيد بن أبي سفيان وهو في طريقه إلى الشام أميراً على جيش المسلمين : " إني موصيك بعشر خلال : لا تقتلوا امرأة ، ولا صبياً ، ولا كبيراً هرباً ، ولا تقطع شجراً مثمراً ، ولا تخربن عامراً ، ولا تعقر شاة ولا بعيراً إلا لمالكه ، ولا تفرقن نخلاً ، ولا تحرقنه ، ولا تفلن ، ولا تجبن " (١) .

وما هو خليفة رسول الله لا ينسى - وهو في فراش مرض الموت - أن يأمر بإعادة ما لديه من أدوات وأشياء انتفع بها أثناء خلافته ، حيث قال : " يا عائشة ، انظري اللقحة التي كنا نشرب من لبنها ، والجنفة التي كنا نصطبغ فيها ، والقطيفة التي كنا نلبسها ، فإننا كنا نتفجع بذلك حين كنا نلبي أمر المسلمين . فإذا مت

(١) . جلال الدين السيوطي ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ .

فليردده إلى عمر . فلما مات أبو بكر أرسلت به إلى عمر ، فقال عمر : رحمك الله يا أبا بكر ! لقد أتعبت من جاء بعدك " (١) .

وفى رواية أخرى أنه قال لعائشة رضى الله عنها : يا بنية ، إنما علينا أمر المسلمين فلم نأخذ لنا دينارا ولا درهما ، ولكننا أكلنا من جريش طعامهم فى بطوننا ، ولبسنا من خشن ثيابهم على ظهورنا ، وإنه لم يبق عندنا من فئى المسلمين قليل ولا كثير إلا هذا العبد الحبشى ، وهذا البعير الناضح وجرد هذه القطيفة ، فإذا مت فابعثنى بهن إلى عمر " (٢) .

ثانيا

كيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعماله ومحاسبتهم

استخدم عمر بن الخطاب رضى الله عنه عددا من الوسائل والأساليب فى الرقابة على الولاة والعمال الذين عينهم لخدمة الدولة وإدارة شئونها ، منها استكتاب عهد الولاية ، والتحقق فى شكاوى المسلمين ضد الولاة والعمال ، واحصاء أموال من يتقلد المنصب أو العمل عند تعيينه ثم بعد تركه له ، وملاحظة ما يحدث من تغيير فى أحوال الولاة والعمال .

ولقد حرص الفاروق على أن يبين للكافة أن الوظيفة العامة فى الإدارة العامة الإسلامية خدمة عامة ، إذ خطب فى الناس قائلا " إننى لم أبعث إليكم الولاة ليضربوا أبشاركم ، ويأخذوا أموالكم ، ولكن ليعلموكم ويخدموكم " .

وكان يقول لعماله " إننى لم استعملكم على أمة محمد على أشعارهم ولا على أبشارهم ، وإنما استعملتكم عليهم لتقيموا بهم الصلاة ، وتقضوا بينهم بالحق ، وتقسموا بينهم بالعدل " .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، نفس المرجع ، ص : ٧٨ .
(٢) جلال الدين السيوطى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٧٩ .

وكانت شدة عمر بن الخطاب رضى الله عنه فى مراقبة الولاة والعمال ومحاسبتهم مضرب الأمثال فى مراعاة الأمانة فى الحكم ، والنزاهة فى الذمة ، والإخلاص فى العمل . فقد روى عنه أنه قال " إن هذا الأمر لا يصلح إلا بالشدّة التى لا جبرية فيها ، وباللين الذى لا وهن فيه " (١) .

ولقد استعمل الفاروق نفرا من صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم وعددا من مشاهير المسلمين فى ذلك الوقت ، منهم أبو عبيدة بن الجراح ، وسعد بن أبى وقاص ، وعمرو بن العاص ، وأبو موسى الأشعري ، وأبو هريرة ، وخالد بن الوليد ، وحذيفة بن اليمان ، وعتبة بن أبى سفيان ، وغيرهم كثير .

فكان يعظّم ويوجه إليهم النصيح والإرشاد عند اختياره لهم ، ويرسل إليهم الرسائل المتضمنة للتوجيهات والتعليمات ، ثم يراقبهم ليعلم من سار منهم على الطريق المستقيم ، واتبع النهج الإسلامى القويم ، ومن خرج عليه وخالفه . وذلك ، لكى يحاسبهم فيشئى على المخلص الأمين ويثبت فى مركزه الوظيفى ، ويشاطر من تضخمت أمواله حتى وإن ثبتت نزاهته ، لأنه كان يرى أنه عينهم لخدمة المسلمين ورعاية مصالحهم ، وليس للتجارة وكسب المال واستثماره ولو بالطريق الحلال .

كما كان يعاقب المسئى بالعزل ، ويمصادرة أمواله وإيداعها فى بيت مال المسلمين .

فها هو أمير المؤمنين عمر بن الخطاب يوصى سعد بن أبى وقاص ويعظه وهو فى طريقة إلى حرب العراق بعد أن اختاره قائدا للجيش الإسلامى ، فيقول له : يا سعد ، سعد بنى وهيب ، لا يفرنك من الله أن قيل خال رسول الله وصاحب رسول الله . فان الله عز وجل لا

(١) إجلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٠ .

يمحو السي بالسي ولكنه يمحو السي بالحسن ، وليس بين الله وبين
أخذ نسب إلا طاعته . والناس شريفهم ووضيعهم في ذات الله سواء ،
الله ربههم وهم عباده . يتفاضلون بالعافية ويدركون ما عنده بالطاعة
، فانظر الأمر الذي رأيت النبي منذ بعث إلى أن فارقتا ، فالزيمه ،
فانه الأمر . هذه عظتى إليك إن تركتها ورغبت عنها حبط عملك وكنت
من الخاسرين (١) .

وعمل سعد بن أبي وقاص بوصية الفاروق وعظته ، فاندحر جيش القريش
أمام جيش المسلمين بقيادةه في القادسية ، وفتح الله العراق على
يديه .

ولكن مكانة سعد بن أبي وقاص هذه لم تمنع أمير المؤمنين عمر
بن الخطاب من مشاطرته ماله ، حيث أخذ نصفه وترك له النصف الآخر .
وكان سعد بن أبي وقاص يقال له المستجاب لقول النبي صلى الله
عليه وسلم " اتقوا دعوة سعد " ، فلما شاطره عمر ماله قال له سعد :
لقد هممت .. قال له عمر : بأن تدعو على ، قال : نعم ، قال عمر : إذا
لا تجدنى بدعاء ربي شقيا ! (٢) .

وكان الفاروق يلمز ولاته وعماله بدخول المدينة نهارا حتى يكون
ظاهرا أمام أعين المسلمين ما قد يكونوا قد جلبوه معهم من أموال
وانعام .

كما كان يكمن لبعضهم في طريق عودته عن مقر ولايته ليرى
ويشاهد بنفسه ما يحملونه من أموال ، وما هم عليه من لباس ومظهر
. فإذا وجدهم كما كانوا قبل تولى العمل أثنى عليهم ، وثبتهم في
مناصبهم ، وإذا كان العكس ، وقع الجزاء والعقاب .

(١) الدكتور علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة في النظام
الإسلامي ونفي النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٤ (الهامش) .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٥ .

من ذلك ، أنه استعمل حذيفة بن اليمان على المدائن ، وبعد مدة من عمله أرسل له عمر بالحضور إليه ، وعندما علم بقدمه كمن له فى الطريق ، فلما رآه على الحال التى خرج من عنده عليها ، وأن المنصب لم يغيره ، طلب منه الاستمرار فى العمل ، وقال له : " أنت أخى وأنا أخوك " (١)

ولكن الذى حدث مع عتبة بن أبى سفيان كان عكس ما وقع مع حذيفة بن اليمان تماما . فقد ولاه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب على الطائف ، وصدقاتها ، ثم عزله وتلقاه فى بعض الطريق . فوجد معه ثلاثين ألفا ، فقال : انى لك هذا ؟ قال : والله ما هولك ولا للمسلمين ، ولكنه مال خرجت به لصبيعة اشتريتها . فقال عمر : عاملنا وجدنا معه مالا ما سيبه إلا إلى بيت المال ، ورفع " (٢) .

ولعل فى قصة الفاروق مع الصحابى أبى هريرة أحد كبار رواة الحديث ما يدلنا على مسلكه فى المراقبة والحساب حتى مع من لا يشك فى نزاهته ، ولكن لا بد من الحساب وأخذ ما فاض من مال وضمه إلى بيت المال . فقد عينه واليا على البحرين ، ثم حاسبه على ماكتبه من أموال أثناء ولايته ، إذ قال له أمير المؤمنين عمر بن الخطاب : علمت انى استعملتك على البحرين وأنت بلا نعلين ! ، ثم بلغنى أنك ابتعت أفراسا بالف دينار وستماسة دينار ! . قال : كانت لنا أفراس تناجحت وعطائها تلاحقت ، قال : حسبت لك رزقك ومؤنتك ، وهذا فضل فاده . قال : ليس لك ذلك ، قال عمر ، بلى والله أوجع ظهرك ، ثم قام إليه بالدره فضربه حتى أدماه ، ثم قال : إئت بها ، قال : احتسبتها عند الله ، قال : ذلك لو أخذتها من حلال ، وأديتها طائعا . أجئت من أقصى حجر البحرين بجبى الناس لك لا لله ولا للمسلمين ، ما رجعت بك أميمة (أم أبى هريرة) إلا لرعية الحمر .

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٣ - ٧٤ .
(٢) ابن عبد ربه ، المعقد الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٧ .

وتحدث أبو هريرة عن ذلك فقال : لما عزلنى عمر عن البحرين ، قال لى : يا عدو الله وعدو كتابه ! ، سرت مال الله ، قال ، قلت : ما أنا عدو الله ولا عدو كتابه ، ولكنى عدو من عاداك ، ما سرت مال الله ، قال فمن أين اجتمعت لك عشرة آلاف ، قلت : خيل تناثجت ، وعطايما تلاحقت ، وسهام تتابعمت ، قال فقبضها منى . فلما صليت الصبح استغفرت لأمير المؤمنين ، فقال لى بعد ذلك : ألا تعمل ؟ ، قلت : لا . قال : قد عمل من هو خير منك ، يوسف صلوات الله عليه ، قلت : يوسف نبي وأنا ابن أميمة ، أخشى أن يشتم عرضى . ، ويضرب ظهري ، وينزع مالى ! (١) .

وكان من عادة عمر بن الخطاب التجول فى أنحاء المدينة لى يراقب المبانى الحديثة بها ، ويسأل عن أصحابها . فمر على بنيان يبنى بأجر وجصر فقال : لمن هذا ؟ ، قيل : لعاملك على البحرين ، فقال : أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها ! ، فأرسل إليه فشاطره ماله (٢) .

وما هو الفارق يكتب كتابها إلى عامله على مصر عمرو بن العاص ، يقول له فيه " من عبد الله بن عمر بن الخطاب إلى عمر بن العاص ، سلام عليك . فإنه بلغنى أنه فشت لك قاشية من خيل وإبل وغنم ويقر وعبيد ، وأعهدي بك قبل ذلك أن لا مال لك ، فاكتب إلى من أين أصل هذا المال ولا تكتمه " .

فكتب إليه عمرو بن العاص " إلى عبد الله أمير المؤمنين ، سلام عليك ، فإننى أحمد الله إليك ، الله الذى لا إله إلا هو . أما بعد ، فإنه أتانى كتاب أمير المؤمنين يذكر فيه ما فشا لى ، وأنه يعرفنى قبل ذلك لا مال لى ، وأنى أعلم أمير المؤمنين أنى بارض السعر فيه رخيص وأنى أعالج من الحرفة والزراعة ما يعالج أهله ، وفى رزق أمير المؤمنين سعة ، والله لو رأيت خيانتك حلالا ما خنتك (١) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٦ .

(٢) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٥ .

فأقصر أيها الرجل ، فإن لنا أحسابا هي خير من العمل لك إن رجعنا إليها عشنا بها ، ولعمري إن عندك من تدم معيشتك ولا تدم له ، فأنى كان ذلك ولم يفتح قفلك ولم نشركك فى عملك " .

فكتب إليه عمر " أما بعد فأنى والله ما أنا من أساطيرك التى تسطر ، ونسبك الكلام فى غير مرجع ، لا يغنى عنك أن تزكى نفسك ، وقد بعثت إليك محمد سلمة فشاطره مالك ، فانكم أيها الرهط الأمراء جلستم على عيون المال لم يفزعكم عذر ، تجمعون لابنائكم ، وتمهدون لأنفسكم ، أما إنكم تجمعون العار ، وتورثون الناز ، والسلام " .

فلما قدم محمد بن سلمة صنع له عمرو طعاما كثيرا ، فأبى محمد بن سلمة أن يأكل منه شيئا ، فقال له عمرو : أتحرمون طعامنا ؟ فقال : لو قدمت إلى طعام الضيف أكلته ، ولكنك قدمت إلى طعاما هو تقدمه شر ، والله لا أشرب عندك ماء ، فكتب إلى كل شئ هولاك ولا تكتمه .

فشاطره ماله بأجمعه ، حتى بقيت نعلاه فاخذ إحداها وترك الأخرى (١) . ولم يبال بغضب عمرو بن العاص .

ومن عمال أمير المؤمنين الذين صادر أموالهم ووضعها فى بيت المال ، الحرث بن وهب ، الذى استدعاه ، وقال له : ما قلاص (إبل) وأعبد (جمع عبد) بعثها بمائتى دينار ؟ قال : خرجت بنفقة معي فتجرت فيها فقال : أما والله ما بعثناكم لتتجروا فى أموال المسلمين ، إنما ! فقال : أما والله لا عملت عملا بعدما ، قال : انتظر حتى استعملك ؟ ! (٢) .

(١) ابن عبد ربه ، المقد الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٦

(٢) ابن عبد ربه ، المقد الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٦

أما ذكاء وفطنة عمر بن الخطاب فحدث ولا حرج . ونسرد الواقعة التالية التى تبين جانباً من هذا الذكاء ، وبعضاً من هذه الفطنة .

زار أبو سفيان ابنه معاوية بالشام ، فلما رجع من عنده دخل على عمر فقال : أجزنا يا أبا سفيان ، قال : ما أصبنا شيئاً فنجيزك به . فآخذ عمر خاتمه فبعث به إلى هند ، وقال للرسول : قل لها يقول لك أبو سفيان أنظرى الخرجين اللذين جثت بهما فاحضريهما . فبأ لبت عمر أن أتى بخرجين فطرحهما فى بيت المال (١) .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فإنه - كما عرضنا سلفاً - القائد المغوار ، وأنه " سيف مله الله على المشركين " كما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ، استعمله رسول الله صلى الله عليه وسلم ، ثم استعمله أبو بكر الصديق ، ولم يعزله أو يعاقبه رغم ما نقل إليه من تجاوزات وتاويلات .

فلما تولى عمر بن الخطاب عزل خالدًا من القيادة العامة ، وأعاد أبا عبيدة الجراح قائداً عاماً للجيش ، وجعل خالدًا تحت إمرته ، لأنه كان يكن تقديرًا واحتراماً كبيرين لأبى عبيدة بن الجراح ، ويردد قول رسول الله صلى الله عليه وسلم عنه " أبو عبيدة أمين هذه الأمة " .

ولما وقعت وقائع أخرى من خالد وهو بالشام اعتبرها الفاروق تجاوزات خطيره لا يمكن السكوت عليها ، فأرسل إلى أبى عبيدة أن يحقق مع خالد عن مصدر الأموال التى ينفق منها على الشعراء ، فإن كانت من أموال المسلمين فهى الخيانة ، وإن كانت من ماله فهو الإسراف .

ولقد أجاب خالد عن السؤال الخاص بمصدر الأموال بأنها من ماله ، وكان ذلك فى المسجد ، وعلى سرائر ومسمع من جمهور المسلمين .

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٧ .

ومع ذلك ، قطع عمر برأيه بضرورة عزله نهائيا ، عندما رأى
افتتان الناس به ، وقال : والله ما صدقت الله إن كنت أشرت على
أبى بكر بأمر فلم أنفذه . والله لا يلى خالد لى عملا أبدا " .

وكتب إلى خالد يبلغه بقرار عزله ويطلب إليه القدوم إلى
المدينة ، وعندما وصلها سأله أمير المؤمنين : من أين لك هذا الشراء
يا خالد ؟ . قال خالد : من الأنفال والسهمان ، ما زاد على الستين
الفا فهى لك . فقدر الفاروق ماله بثمانين ألف درهم ، ترك له منها
ستين ألفا ، وجعل العشرين الباقية فى بيت المال (١) .

ثالثا

وصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج

كتب ذو النورين عثمان بن عفان ثالث الخلفاء الراشدين
رضي الله عنه إلى عمال الخراج فقال : أما بعد .. فإن الله خلق الخلق
بالحق ، فلا يقبل الا الحق . خذوا الحق وأعطوا الحق . والأمانة
الأمانة ، قوموا عليها ، ولا تكونوا أول من يسلبها فتكونوا شركاء من
يعدكم إلى ما اكتسبتم . والوفاء الوفاء ، لا تظلموا اليتيم
والمجاهد ، فإن الله خصم لمن ظلمهم " (٢) .

رابعا

المراقبة والمحاسبة عند على بن أبى طالب

عرضنا من قبل لأجزاء من الرسالة الجامعة للإمام على أبى طالب
كرم الله وجهه التى بعث بها إلى الأشرار النخعى واليه على مصر .
ومما قاله رابع الخلفاء الراشدين رضى الله عنه فى هذه الرسالة الهامة

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي . فى الحكم فى الإسلام ، المكتب
المصرى الحديث ، القاهرة سنة ١٩٨١ ، ص : ١٩٠ .

(٢) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام
الإسلامي ، وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٦٨ .

فى مجال مراقبة العمال ومحاسبتهم " .. ثم تفقد أعمالهم ، وابتعث
العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم . فإن تعامدك فى السر لأمرهم
حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية . وتحفظ من الأعوان ،
فإن أحد منهم بسط يده إلى خيانة اجتمعت بها عليه عندك أخبار
عيونك اكتفيت بذلك شاهدا ، فبسطت عليه العقوبة فى بدنه
وأخذته بما أصاب من عمله ، ثم نصبت به بمقام المذلة ووسمته
بالخيانة ، وقلدته عار التهمة .

وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن فى صلاحه وصلاحهم
صلاحا لمن سواهم ، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم ، لأن الناس كلهم
عيال على الخراج وأهله . وليكن نظرك فى عمارة الأرض أبلغ من نظرك
فى استجلاب الخراج ، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة . ومن طلب
الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد ، ولم يستقم أمره إلا
قليلًا " (١) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين ، على بن أبى طالب الجزء
الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٦ .

الفصل الثانى

الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة

ذكرنا فى مقدمة البحث أنه بعد أن تحقق للإدارة العامة استقلالها كعلم مستقل عن علم السياسة فى نهاية القرن التاسع عشر ، ظهرت حركة الإدارة العلمية بزعامة كل من فردريك تايلور ، وهنرى فايول ، التى ركزت اهتمامها على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقها لتحقيق أعلى كفاية ممكنة .

وكان هذا الإهتمام العلمى على حساب الجانب الإنسانى ، فبرزت الحركة الإنسانية فى الإدارة العامة التى سميت بحركة العلاقات الإنسانية Human Relations كرد فعل طبيعى لحركة الإدارة العلمية ، حيث اهتمت بالجانب الإنسانى والاعتبارات الاجتماعية والسلوكية والنفسية للعاملين فى المنظمات الإدارية .

إذ قام رواد الحركة الإنسانية بأبحاث علمية عملية تمخضت عن ثروة فكرية عظيمة لصبغ مجالات الإدارة المختلفة بالصبغة الإنسانية .

ونتج عن فكر ومبادئ الحركة الإنسانية اهتمام كبير بالعنصر الإنسانى Humanizing للعاملين فى كافة المجالات النفسية والسلوكية والاجتماعية .

واحتل الجانب الإنسانى موقعا بارزا فى بحث ودراسة كثير من موضوعات الإدارة العامة ، كالقيادة الإدارية ، والحوافز المادية والدوافع المعنوية ، والرقابة على العاملين . كما برز ما يسمى بالتنظيم غير الرسمى بجوار التنظيم الرسمى فى المنظمات المختلفة .

وعلى هذا الأساس سنقسم الدراسة فى هذا الفصل إلى المباحث
الخمسة التالية ،

- المبحث الأول : رواد الحركة الإنسانية .
- المبحث الثانى : الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية .
- المبحث الثالث : التنظيم غير الرسمى .
- المبحث الرابع : الحوافز المادية والدوافع المعنوية .
- المبحث الخامس : الرقابة على العاملين .

المبحث الأول رواد الحركة الإنسانية

بدأ ظهور الحركة الإنسانية فى الإدارة العامة فى عشرينات القرن العشرين ، وساعد على هذا الظهور عدة عوامل ، كان أهمها تزايد قوة نقابات واتحادات العمال كدلالة على فشل تطوير العلاقات الإنسانية فى المنظمات التى يعملون بها من ناحية .

كما ساعد - من ناحية ثانية - تحسن الأوضاع المادية والثقافية للعمال على المطالبة بإدارة أفضل ، وعلى القدرة على المشاركة فى التعامل مع الإدارة .

وأخيرا ، أدى زيادة حجم المنظمات الإدارية ، والاتجاه المتزايد نحو التخصص الدقيق إلى تزايد المشاكل الإنسانية بين الفئات المهنية المختلفة (١) .

وخلال النصف الأول من القرن العشرين برزت أسماء معينة قام أصحابها بريادة الحركة الإنسانية فى الولايات المتحدة الأمريكية مهد الإدارة العامة . كان على رأسهم جورج التون مايو الذى كونه مدرسة هارفارد صاحبة الأبحاث العلمية الشهيرة ، وكذلك مارى باركر فوليت ، وشيستر بارنارد ، وأوردواى تيد ، وهيربرت سيمون .

واستمرت الحركة الإنسانية فى التطور بعد جهود هؤلاء الرواد ، فنشرت عدة مؤلفات وأبحاث علمية لأساتذة وعلماء فى الإدارة العامة مستندة إلى المنهج السلوكى فى الإدارة . من أشهر هؤلاء جون فينسر J. PFIFNER ، وروبرت بروتسوم R.V. PRESTHUS ، ومارشال ديموك .

(١) راجع بشأن هذه العوامل ، الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، البحث الثانى ، العلاقات الإنسانية ، طبعة أولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٦٣ ، ص : ٩ وما بعدها ؛ والدكتور مهدي حسن زويلف ، والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة - نظريات ووظائف ، عمان - الأردن ، سنة ١٩٨٤ ، ص : ٤١ .

M. DIMOCK ، ودوجلاس ماكجريجور D. MC. GREGOR ، وإبراهيم
ماسلو A.H. MASLOW وفردريك هيرزبيرج F. HERZBERG ، وكريس
أرجيريس CHRIS ARGYRIS .

وسوف نعرض فيما يلي لرواد الحركة الإنسانية عن طريق القاء
النضوء عليهم وعلى أبحاثهم العملية ، ومؤلفاتهم العلمية ، وأنكارهم
الإنسانية ، في المطلب الخمسة التالية .

المطلب الأول

جورج إلتون مايو G. ELTON MAYO
(١٨٨٠ - ١٩٤٩ م)

أجرى إلتون مايو عدداً من التجارب والأبحاث خلال عشرينات
وثلاثينيات القرن العشرين في شركة وسترن إلكترونيك Western
Electric وبالتحديد في مصنع هوثنون Hawthorne في
ضواحي مدينة شكافو يقصد اختبار العلاقة بين الكفاية الإنتاجية
للعاملين في المصنع وظروف العمل من ناحية ، وأحوالهم النفسية
والاجتماعية من ناحية أخرى (١) .

فقد تركزت تجارب مصنع هوثنون التي أجراها مايو في ثلاثة
إتجاهات أساسية ، الإتجاه الأول تجريبي تمثل في تجربة الإضاءة
لمعرفة العلاقة بين زيادة الإضاءة وكفاية العاملين الإنتاجية ،
وتجربة ساعات العمل ، بحيث توزع فترات العمل وتتخللها فترات
راحة ، وأثر ذلك على الإنتاج .

(١) راجع بشأن هذه التجارب ونتائجها ،
روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، ترجمة الدكتور
أحمد سعيد دويدار ، والدكتور أحمد كامل مازن ، والسيد محمد المزاي ،
مراجعة حسن عبد المنعم كامل والدكتور عبد العزيز حجازي ، مكتبة
النهضة المصرية ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٨١ وما بعدها

وأخيرا ، تجربة الأجور التي استهدفت معرفة أثر زيادة الأجر على العمل .

أما النوع الثانى من التجارب ، فتجسد فى تجارب المقابلات التى أجريت على مجموعة كبيرة من العمال فى المصنع ، وسجلت نتائج هذه المقابلات للإستفادة منها فى تحسين الأحوال المعنوية والنفسية لهم .

وانصب النوع الثالث من التجارب على ملاحظة السلوك الجماعى للعاملين عن طريق الملاحظة المباشرة كمادة لجمع المعلومات عن سلوك الجماعة وأثره على إنتاج كل فرد فيها (١) .

ولقد خرج مايو بنتائج هامة للغاية من هذه التجارب المتنوعة نلخصها فى الآتى :

١ - أن الناحية المعنوية للعاملين لها أثر كبير على العمل والإنتاج ، وذلك بعد أن أدى العمل على تحسين ظروف العمل إلى رفع الكفاءة الإنتاجية ثم بعد إعادة الحال إلى ما كان عليه لم تنخفض هذه الكفاءة رغم ذلك .

٢ - أن الظروف الإجتماعية المحيطة بالعاملين لها تأثير كبير على روح العمل ، وبالتالي على الإنتاج .

٣ - أن الحافز المادى أو زيادة الأجور لا تكفى وحدها لزيادة الكفاءة الإنتاجية .

٤ - يوجد تنظيم غير رسمى يجمع بين مجموعات معينة من العاملين يجمعها روح التفاهم والترابط والانجذاب ، ينشأ بينهم

(١) راجع الدكتور عادل حسن ، لعلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، البحث الثانى ، العلاقات الإنسانية ، المرجع السابق ، ص : ١٠٩ وما بعدها ؛ والدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الإدارى ، دار المجمع العلمى بجدة ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٥٦ وما بعدها ، والدكتور مهدي زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣ وما بعدها .

نتيجة الإتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن تنمية هذا التنظيم يساعد على تحقيق هدف المنظمة إلى حد كبير .

ولقد نشر إلتون مايو هذه الأبحاث والتجارب والنتائج التي استخلصها منها في كتابين هامين له ، كان الكتاب الأول بعنوان " المشاكل الإنسانية للمدينة الصناعية " سنة ١٩٣٣ (١) . أما الكتاب الثانى فنشره سنة ١٩٤٥ قبل وفاته تحت عنوان " المشاكل الإجتماعية للمدينة الصناعية " (٢) .

المطلب الثانى

مارى باركر فوليت MARY PARKER FOLLETT

(١٨٦٨ - ١٩٣٣ م)

اهتمت مارى باركر فوليت بدراسة القيادة الإدارية من منظور انسانى حيث خلصت من دراستها إلى أن القيادة تتمثل فى قبول الجماعة لها ، وليس بتسلطها عليها ، وهى صفة تكتسب بالتعلم والدراسة والفهم .

وكانت السيدة فوليت تقول " إن القيادة والسلطة ليست فردية ، بل إنها جماعية ، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين " . وقالت أيضا " إن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر فردى بما فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الإدارى ، بل إنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم ، والتصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل مركز السلطة " (٣) .

G. ELTON MAYO; The Human Problems of an Industrial (١) Civilization, 1933.

G. ELTON MAYO; The Social Problems of an Industrial Civilization, (٢) BOSTON, Harvard University, 1945.

(٣) مارشال ديموك ، وجلادير أوجدن ديموك ، ولويس و. كوينج ، الإدارة العامة ترجمة ، إبراهيم على البرلسى ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد توفيق رمزى ، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع بالقاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص : ٤٣٠ .

كما كانت تعتقد أنه إذا عرضت الحقائق على الأطراف المتعارضة أو أتاحت لهم الفرصة لتبادل الآراء مدة كافية فى ظروف مواتية ، فلن يكون هناك موضوع يعز على التسوية الهادئة .

وركزت السيدة فوليت كذلك على دراسة التنسيق بإعتباره عملية مستمرة وضرورية تأتى عن طريق التكامل فى رأى بوليس بفرض السلطة أو المساومة بين أصحاب الآراء المتباينة .

وإبرزت فوليت فى أبحاثها مفهوم الجماعة ، ودعت ، إلى الترابط الاجتماعى والتفكير الجماعى فى سبيل الوصول إلى حلول لمشاكل الإدارة عن طريق التعاون الناجح (١) .

وأهم مؤلفات مارى باركز فوليت " الحرية والتنسيق " ، " والإدارة الميكانيكية " و " الدولة الحديثة " الذى جيزت فيه أفكارها عن الجماعة .

المطلب الثالث

شيستر بارنارد CHESTER BARNARD

(١٨٨٦ - ١٩٦١ م)

يعتبر شيستر بارنارد رائد المدرسة الاجتماعية فى الفكر الإدارى الإنسانى الحديث ، إذ استند إلى المفاهيم الاجتماعية فى الإدارة فى دراساته وأبحاثه العلمية ، وسطرها فى مؤلفه الشهير " وظائف المدير المنفذ " الذى نشره سنة ١٩٣٨ (٢) ، وكذلك كتابه التنظيم والإدارة الصادر سنة ١٩٤٩ .

(١) راجع ، الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ وما بعدها .

(٢) Chester BARNARD: The functions of the executive, New York, Harvard University Press, 1938.

إذ أوضح بارنارد الأهمية الكبيرة للمدير التنفيذي في عملية التنظيم ، الذى يقوم ببناء شبكة للإتصالات تضمن التعاون بين مختلف إدارات المنظمة ، من ناحية .

كما يتولى المدير التنفيذي عملية تشغيل التنظيم والحصول على الخدمات التى لا غنى عنها للأفراد ، من ناحية أخرى .

وأخيرا ، يقوم المدير التنفيذي بصياغة الأهداف والأغراض التى يهدف التنظيم إلى تحقيقها (١) .

ولهذا ، كان اهتمام بارنارد بالقيادة كبيرا ، حيث انتقد المفهوم التقليدى فى تعريف القيادة الإدارية الذى يركز على السلطة الرسمية المفروضة من أعلى ، وشدد على ضرورة الإعتماد على السلطة المقبولة التى تجد الإستجابة والقبول لدى أعضاء المنظمة .

ويعتقد سيستر بارنارد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطة ، وأنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ، إذ أن السلطة تكمن فى القدرة على الإقتراز " التى تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم " (٢) .

ويعتبر بارنارد من أبرز أنصار النظرية الذاتية فى تحديد خصائص القائد الإدارى حيث عبر عن هذه النظرية بقوله " إن الصفات المؤثرة للقائد الإدارى الجيد هى ، الحيوية ، والجلد ، والإحساس بالمسئولية الأدبية ، والقدرة على الإقناع ، والميل المستلهم ، والفهم العميق للعلاقات الإنسانية (٣) .

(١) Chester BARNARD; The functions of the executive, op.cit. p: 92-96.

(٢) سيستر بارنارد ، وظائف المدير المنفذ ، ص : ١٧٢ - ١٧٣ .
(٣) سيستر بارنارد ، التنظيم والإدارة ، ص : ٢١٧ و ٢٣٤ ، نقلا عن مارشال ديموك ، وجلاديز أوجدن ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٠ .

وكان بارنارد أول من اهتم بالحوافز في مؤلفه " وظائف المدير المنفذ " ، حيث أوضح أن المدير الناجح يستخدم الحوافز الإيجابية ويستفيد منها ، ولا يلجأ إلى سلاح العقوبات إلا بالقدر اللازم للحفاظ على النظام .

وركز بارنارد على الحوافز المعنوية كظروف العمل الجيد ، وتنمية شعور الولاء للمنظمة لدى العاملين ، ورأى أن أهميتها تفوق بكثير أهمية الحوافز المادية (١) .

المطلب الرابع أوردواى تيد ORDWAY TEAD

ولد أوردواى تيد سنة ١٨٩١ ، وبدأ حياته العملية سنة ١٩١٢ بعد تخرجه في نفس السنة ، واشتغل في الميدان الصناعى ، وأبدى اهتماما كبيرا بالمشكلات الإنسانية ، وحصل على الدكتوراه في القانون من جامعة سانت لورانس .

وقام تيد بالتدريس في الجامعات الأمريكية ، وخاصة في جامعة كولومبيا ، حيث كان يلقي محاضراته في الإدارة والقيادة .

وتولى العمل كمدير لعدة شركات أمريكية ، ورأس مجلس التعليم العالى بنيويورك ، وكان رئيسا لمجلس أوصياء كلية برباركليف .

وكان أوردواى تيد قد بدأ في وضع المؤلفات والأبحاث العلمية في وقت مبكر ، فنشر كتابه الأول " الفرائز في الصناعة " سنة

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ، المرجع السابق ، ص : ١٠٠ .

١٩١٨ ، ثم أصدر كتابه " الطبيعة البشرية والإدارة " سنة ١٩٢٩ ،
وكتاب " الإدارة الخلاقة " سنة ١٩٣٥ (١)

بيد أن أشهر مؤلفاته على الإطلاق هما ، كتاب " فن القيادة "
المنشور سنة ١٩٢٥ (٢) ، وكتاب " فن الإدارة " الصادر سنة ١٩٥١
(٣) .

وحصل تيد على ثعاني دكتوراه فخرية من الجامعات الأمريكية .

ولقد اهتم تيد بتطبيق علم النفس في المجال الصناعي ،
لتفسير سلوك العاملين ، ودراسة شخصية العامل ، ودعا إلى حل
المشاكل بأسلوب جماعي قائم على النصيح والمشورة .

وأوضح تيد مفهوم السلطة عنده في كتابه " فن الإدارة " بقوله
" إن الأساس الحقيقي للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئا
يديره المدير المنفذ لنفسه ، يتفاهر به ويكسبه أهمية ذاتية
بهذا ما قصدته " ملرى بلوكز فوليت " عندما قالت أن السلطة
ترتبط بالعمل وتصلح به ، فالسلطة لا تكمن في أي مصدر مفرد بما
في ذلك المهابة أو المكانة في السلم الإداري بل إنها أكثر ارتباطا
بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم والتصور الذي يبدو من الفرد الذي
يشغل مركز السلطة " (٤) .

(١) راجع ، مقدمة كتاب أورداي تيد " الإدارة - هدفها وإنجازها " التي
كتبها توماس نورتون عميد كلية التجارة والمحاسبة المالية بجامعة
نيويورك ، ترجمة الدكتور علي كامل يدران ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد
توفيق رمزي ، عالم الكتب ، القاهرة سنة ١٩٦٧ ، ص : ١٦ وما بعدها .

(٢) Orday TEAD; The art of leadership, New York, 1935.

(٣) Orday TEAD; The art of Administration, New York, 1951.

(٤) أورداي تيد ، فن الإدارة ، نيويورك ، المرجع السابق ذكره ، ص :
١٢٦ - ١٢٧ ، عن مارشال ديموك وجلانيز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة
العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣١ .

ويرى أوردواى تيد ضرورة تحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق مشاركة العاملين فى الشئون التى تتصل بالعمل .

ويوجه تيد اهتمامه نحو القيادة فى كتابه " فن القيادة " التى يرى أنها الجهد المبذول للتأثير فى الأفراد ، ودفعهم نحو التعاون لتحقيق هدف يرغبون فى تحقيقه عن طريق الارتباط فى مجموعة واحدة .

وكان اهتمام أوردواى تيد بالأخلاق كبيرا ، إذ أنه كان يردد دائما فى مؤلفاته أن " الإدارة عمل أخلاقى والإدارى وسيط أخلاقى " (١) .

المطلب الخامس

هربرت سيمون HERBERT SIMON

يعتبر هربرت سيمون رائدا للمدرسة السلوكية داخل الحركة الإنسانية للإدارة العامة ، وكان للدراسات والبحوث التى قام بها فضل كبير فى إثراء الحركة الإنسانية وتحقيق التوازن مع الحركة العلمية .

فقد نشر سيمون بحوثه وأفكاره فى كتابه المشهور " السلوك الإدارى " ، الذى صدرت أولى طبعاته سنة ١٩٤٧ (٢) . وكذلك فى كتاب " الإدارة العامة " الذى نشر سنة ١٩٥٠ ، بالإشتراك مع اثنين من أساتذة الإدارة العامة (٣) .

(١) أوردواى تيد ، الإدارة - هدفها واتجازها ، المرجع السابق ، ص : ١٢٨ .

(٢) Herbert SIMON, Administrative Behavior, New York, the Macmillan Com. 1947.

(٣) طبع هذا الكتاب عدة مرات ، منها الطبعة الآتية ، Herbert SIMON and others, public Administration, 1970.

إذ أوضح سيمون أن الدوافع النفسية والإتجاهات السلوكية لهما أثر كبير على إنجاز العمل الإدارى فى كافة مراحل العملية الإدارية ، وخاصة فى مرحلة اتخاذ القرارات .

كما بين سيمون أن الكفاية الإدارية تتزايد عن طريق التخصص وتقسيم العمل من ناحية ، وتنظيم الموظفين فى مستويات إدارية متدرجة من ناحية ثانية ، وتحديد الرقابة الرئاسية على أقل عدد ممكن من المرؤوسين من ناحية ثالثة .

وأخيرا ، بالإلتجاء إلى تقسيم العاملين فى مجموعات محددة من أجل الرقابة تبعا للهدف ، والعمليات ، والمنتفعين ، والمناطق الجغرافية (١) .

ولم تكن فكرة الكفاية عند هيربرت سيمون تلك الفكرة المادية التى أبرزتها حركة الإدارة العلمية ، وإنما هى فكرة نسبية ترتبط بتنظيم الجماعة من أجل تحقيق غايات المنظمة ، وبحاجات الجماعة والعوامل السلوكية التى تؤثر فيها .

ولقد نتج عن هذه الأبحاث والأفكار التى نشرها هيربرت سيمون ، أن تزايد الإهتمام بالدراسات السلوكية والأبحاث النفسية ، وتشعبت فى موضوعات الإدارة العامة .

إذ شملت البحث فى مجال الاتصالات Communication داخل المجموعات الاجتماعية ، حيث يتصل هذا المجال بنظرية الإعلام La Theorie De L'information المتعلقة بالترابط الجماعى ، والإقبال على العمل . ويشكل كل ذلك فى النهاية " تشخيص نفسى ، لكل قطاع من قطاعات العمل الجمعى فى المنظمة الإدارية .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، سنة : ١٩٨٠ ، ص : ٤٦ .

لذلك اهتمت هذه الأبحاث بمشكلة البيروقراطية ، وأسباب وجودها ، ووسائل القضاء عليها بالطرق العلمية .

كما ظهر علم النفس الصناعي أو " السيكولوجية الصناعية " La Psychologie Industrielle التي تهتم بالإختصار العلمي للعاملين في الوظيفة العامة ، وتعنى بصفة عامة بالمشاكل المتصلة بشئون العاملين في الإدارة (١) .

ومعكذا ، ساعدت الأبحاث السلوكية والنفسية على تعميق البحث العلمي في عدد من مجالات الإدارة العامة ، وألقت الضوء على الكثير من المشاكل والصعوبات في ميدان العلاقات الإنسانية ، وعملت على حل هذه المشاكل بالتغلب على تلك الصعوبات .

المبحث الثاني الإعتبرارات الإنسانية في القيادة الإدارية

أصبحت الحاجة إلى وجود قيادة إدارية واهية ورشيدة مسألة أساسية لكل منظمة إدارية تسعى إلى النجاح في إنجاز أهدافها بأعلى كفاءة ممكنة .

ولهذا ، فإن القيادة الإدارية Administrative Leadership تعتبر المحرك الذي يدير أجهزة المنظمة نحو تنفيذ الأهداف المحددة لها ، ويدونها ستمجز المنظمة عن تحقيق هذه الأهداف

ونظرا لهذا الدور الجوهري الذي تضطلع به القيادة الإدارية ، فإن الإعتبرارات الإنسانية في القيادة أصبحت ذات أهمية بالغة .

(١) Traite de science Administrative, par group des professeurs, preface de géorges VEDEL, Mouton, Paris 1966, p: 115 et, s.

وتبرز هذه الاعتبارات بالذات فى تحديد مفهوم القيادة الإدارية من جهة ، وفى الأخذ بالأسلوب الديمقراطى فى القيادة الإدارية من جهة ثانية .
وقذا ما سوف نعرض له فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول أثر الاعتبارات الإنسانية فى تحديد مفهوم القيادة الإدارية

تبرز الاعتبارات الإنسانية بشكل واضح فى مجال تحديد مفهوم القيادة الإدارية ، سواء فى تعريف القيادة الإدارية ، أو فى الخصائص التى يجب توافرها فى القيادة الإدارية .

أولا الأثر فى تعريف القيادة الإدارية

تجاذبت مسألة تعريف القيادة الإدارية نظريتان هامتان ، نظرية السلطة الرسمية من ناحية ، ونظرية السلطة المقبولة من ناحية أخرى

إذ تربط نظرية السلطة الرسمية The Formal Authority Theory بين القيادة والسلطة ، على أساس أن السلطة الرسمية هى التى تحقق أهداف القيادة فى اخضاع الجماعة لإدارة القائد ، وتمكنه من السيطرة عليهم استنادا إلى خوفهم من المسؤولية .

وكان العالم الألمانى ماكس ويبر MAX WEBER قد ربط بين القيادة والسلطة الرسمية عندما عرض أفكاره عن التنظيم الديمقراطى المثالى .

وساد الربط بين السلطة والقيادة فى ظل حركة الإدارة العلمية
بزعامة فردريك تايلور وهنرى فايول ، حيث نظر إليهما بإعتبارهما
متلازمين .

وناصر هذه النظرية الأستاذان موني MONY وراى RAILEY ،
اللذان اعتبرا أن القيادة تمثل السلطة ، ويتعين أن تملك السلطة
الضرورية لممارسة وظائفها (١) .

بيد أن الحركة الإنسانية انتقدت هذا الربط بين السلطة
والقيادة ، الذى يؤدى إلى إعطاء القيادة طابعاً دكتاتورياً يستند
إلى قوة السلطة الرسمية ويعتمد على التحكم والسيطرة ، والخوف من
توقيع العقاب عند حدوث الخطأ .

ولهذا رفضت الحركة الإنسانية نظرية السلطة الرسمية ونادت
بنظرية السلطة المقبولة ، The Accepted Authority Theory ،
التي تحدد القيادة الحقيقية بمقدار قدرتها على التأثير فى سلوك
الآخرين ، عن طريق الرضا والقبول المؤديان إلى كسب طاعة واحترام
وولاء العاملين . بما يضمن شحذ الهمم ، وخلق التعاون بينهم من
أجل تحقيق أهداف المنظمة الإدارية .

وبذلك تربط نظرية السلطة المقبولة بين القيادة الإدارية
وعنصر القبول الاختيارى من جانب جماعة العاملين فى المنظمة
الإدارية ، حيث يقبلون تأثير هذه القيادة ونفوذها عليهم ، ليس
بدافع الخوف والرهبة ، وإنما عن رضا واقتناع .

وحدد رواد الحركة الإنسانية ماهية القيادة الإدارية على هذا
الأساس .

(١) ليندول أورنيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة على حامد بكر ، دار الفكر
العربى بالقاهرة ، ص : ٧٧ .

فقد عبرت مارلى بلركر فوليت عن حقيقة هذه النظرية بقولها " إن القيادة موضوع تأثير فى الأفراد أكثر منها سلطة عليهم " (١) .

ويعتقد شيلستر بارنلرد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطة ، كما أنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ، حيث تكمن السلطة فى " المقدرة على الإقترار التى تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم " (٢) .

وأعلن أوردواى تيد " أن الأساس الحقيقى للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئا يدعيه المنفذ لنفسه يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية " (٣) .

ويعرف الأستاذان جون فيفنر J. PFIFNER وروبرت بريستوس R. PRESTHUS القيادة بأنها " فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحنهم بلوغ غاية منشودة " (٤) .

ولقد كان لنظرية السلطة المقبولة فى تعريف القيادة الإدارية التى اعتمدها الحركة الإنسانية أثر كبير فى تعريف القيادة الإدارية ، حيث غلب عليها عنصر التأثير والقبول فى توجيه العاملين فى المنظمة الإدارية وعدم استخدام السلطة الرسمية إلا عند الإقتضاء (٥) .

(١) مارشال ديموك ، وجلادير ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٠ .

(٢) Chester BARNARD; the functions of the executive; op.cit. pp: 172-173.

(٣) Ordway TEAD; the art of Administration, op.cit. pp: 126-27.

(٤) Jon PFIFNER; Robert PRESTHUS, Public Administration, New York, 1958.

(٥) حددنا تعريف القيادة الإدارية بأنها القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين عن طريق التأثير والقبول أساسا ، أو باستخدام السلطة الرسمية عند الإقتضاء . راجع مؤلفنا ، أصول علم الإدارة العامة ، طبعة سنة ١٩٩٠ ، ص : ١٥٩ .

كما نتج عن تعريف القيادة الإدارية على هذا الأساس التفرقة بين القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية . إذ لا يعتبر كل رئيس إداري قائدا إداريا ، بينما يكون كل قائد إداري رئيسا إداريا بالضرورة .

إذ أن كلا من القائد الإداري والرئيس الإداري يتفقان في احتلالهما لمركز القمة في المنظمة ، ويتمتعان بسلطة تقديرية كبيرة .

ولكن الرئيس الإداري يصل إلى مركزه بالتميين ، أي أنه مفروض رسميا على أعضاء المنظمة ، فإذا لجأ إلى استخدام السلطة الرسمية بصفة أساسية في إدارة المنظمة فهو رئيس إداري فقط .

ولكنه يصبح قائدا إداريا بالإضافة إلى كونه رئيسا ، إذا ما بسط نفوذه بالرضا والإقناع على العاملين في المنظمة ، وجعل اللجوء إلى السلطة الرسمية الوسيلة الأخيرة .

وبذلك يتحدد " الفارق الأساسي بين القائد والرئيس في موقف الجماعة من كليهما ، القائد يقود ويوجه والجماعة مؤمنة به ، متجاوبة معه ، متعاونة مع قراراته . والرئيس يوجه والجماعة تتخذ منه موقفا سلبيًا أو موقفا من مواقف عدم المبالاة " (١) .

ويرى البعض أن الاختلاف ينحصر فقط في الأسلوب أو الوسيلة ، وليس الفرض ، لأن هدفهما واحد . وبناء على ذلك ، ففي الإمكان تطوير الرئاسة عن طريق تدريب كل رئيس على الاتجاهات الإنسانية والسلوكية الحديثة ليصبح قائدا . (٢)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الطبعة الثالثة ، المرجع السابق ، ص : ٤٢٩ .

(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ١٩٧١ .

ثانيا الأثر فى خصائص القيادة الإدارية

ظهر اثر الإعتبارات الإنسانية فى تحديد الخصائص الواجب توافرها فى القيادة الإدارية ، وكان ذلك واضحا جليا فى النظريات الأساسية التى تم طرحها لمعالجة هذا الموضوع ، وهى النظرية الذاتية من ناحية ، ونظرية الموقف من ناحية ثانية . وأخيرا ، النظرية التفاعلية .

فقد قامت النظرية الذاتية *The Individualistic Theory* على أساس ضرورة توافر عدة صفات فى القائد الإدارى . تتنوع هذه الصفات إلى سمات جسدية ، كالصحة الجيدة ، والقدرة على التحمل ، وأخرى فطرية ، كالذكاء ، والقدرة الذهنية . وأخيرا ، صفات مكتسبة ، كالمهارات الفنية ، وحسن تقدير الأمور ، وتحمل المسؤولية

وكانت هذه الصفات محلا للشرح والتوضيح من جانب عدد كبير من أساتذة الإدارة العامة بصفة عامة ، وكذلك من رواد وأنصار الحركة الإنسانية .

فنجده الأستاذ شيلستر بارنارد يحدد صفات القائد الإدارى الجيد فى " الحيوية ، والجلد ، والإحساس بالمسؤولية الأدبية ، والقدرة على الإقناع ، والميل المستلهم ، والاهتمام العميق للعلاقات الإنسانية " (١) .

بينما بين الأستاذ أوردواى تيد أن أهم الصفات الأساسية التى يتعين أن يتمتع بها القائد الإدارى تتمثل فى الآتى ؛
١ - حيوية ودفع عصبيين ، ويدنيين نالقيين .

(١) شيلستر بارنارد ، التنظيم والإدارة ، ص : ٢١٧ - ٢٢٤ ، عن مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٠ .

٢ - قدرة على التفكير المنطقي المعقول ، مع مهارة فى حل المشكلات .

٣ - رغبة فى تحمل أعباء مسئولية القرارات والأعمال التنفيذية .

٤ - قدرة على مساهمة الناس بطريقة تصادقية مخلصة محبة ، وحازمة فى نفس الوقت .

٥ - قدرة على الإتصال شفاعمة وكتابة بطريقة فعالة (١) .

٦ - الأخلاق ، لأن الإدارة عمل أخلاقى ، والإدارى وسيط أخلاقى (٢)

هذا ، فى حين يحدد الأستاذ مارشال ديموك السمات التى لا غنى عنها للقائد الإدارى المنفذ فى النشاط الجسمى والمقدرة على تقييم الأفراد ، والعدالة وصواب الحكم (٣) .

أما أثر الإختبارات الإنسانية فى النظرية الموقفية The Situational Theory فيظهر فى قيام هذه النظرية على قدرة القائد على التصرف الإنسانى السليم فى موقف معين ، وأن الصفات المطلوبة فى القائد الإدارى الناجح ليست صفات عامة ، وإنما هى سمات نسبة ترتبط بموقف قيادى محدد .

وترى هذه النظرية أن طبيعة العمل هى التى تحدد الصفات الأساسية اللازمة فى القائد الإدارى المطلوب لهذا العمل ، فطبيعة العمل العسكرى مثلاً تختلف عن طبيعة العمل السياسى ، وعن طبيعة العمل الإدارى .

ويضرب المثل على ذلك بالرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور الذى حقق نجاحاً فى القيادة العسكرى ، فى حين لم يسجل نفس القدر من النجاح فى القيادة الإدارية (٤) .

(١) أوردواى تيد ، الإدارة - هدفها وإنجازها المرجع السابق ، ص: ١١٥ .

(٢) أوردواى تيد ، ذات المرجع السابق ، ص: ١٢٨ .

(٣) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس خموينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ٤٥٠ .

(٤) J. PFIFNER and R. PRESTHUS; Public Administration, op.cit. p: 93 .

ولهذا ، فهناك اتفاق عام على وجوب توافر ثلاث مهارات أساسية
فى القائد الإدارى (١) .

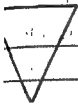
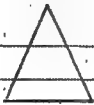

- ١ - المهارة الفنية ، أى الخبرة العلمية أو الفنية أو القدرة على التعامل مع الأشياء .
- ب - المهارة الإنسانية أو الإدارية ، وهى القدرة على التعامل مع الأفراد ، والفهم الصحيح لطبيعة الجماعة التى يقودها ، وإقامة جسر من العلاقات الإنسانية مع أفرادها .
- ج - المهارة الفكرية أو السياسية ، وتعنى القدرة على تصور الأمور ورؤية الأبعاد الكلية للمشاكل ، والوضوح فى الرؤية السياسية بالنسبة لطبيعة عقل المنظمة التى يقودها ودورها فى المجتمع باعتبارها جزء منه لتحقيق الأهداف العامة ، وبالتالي الصالح العام (٢) .

وبطبيعة الحال فإن القائد المطلوب من كل نوع من هذه المهارات الثلاث يختلف بحسب موقع القيادة فى المستويات المختلفة . إذ تبرز الأهمية الكبيرة للمهارة الفنية بالنسبة للقيادة المباشرة ، وتقل أهميتها للقيادة الوسطى ، ثم يحدث العكس فيما يتعلق بالقيادة العليا ، حيث تحتاج إلى أكبر قدر من المهارة الفكرية أو السياسية . وكذلك المهارة الإنسانية ، وأقل قدر من المهارة الفنية ، كما هو مبين فى الشكل رقم (١) .

(١) حدد روبرت ملتونشتال هذه المهارات فى المهارة الفنية ، والمهارة الإنسانية ، ومهارة التصور ، راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، ص : ١٥٢ وما بعدها .

(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكتلا ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة سنة ١٩٧٧ ، ص : ٤١٢ وما بعدها ، الدكتور على النلمى ، السلوك الإنسانى فى الإدارة ، مكتبة غريب ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص : ٢٢٦ ؛ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٤ وما بعدها .

شكل رقم (١)

القيادة العليا	القيادة الوسطى	القيادة المباشرة	
			المهارة الفكرية
			المهارة الانسانية
			المهارة الفنية

كما ان المهارات الأساسية تختلف من قائد إلى قائد ، بحيث تجعل الشخص يصلح قائدا هنا ولا يصلح قائدا هناك (١) ..

ولهذا ينتقد جانب من أساتذة الإدارة العامة ما يحدث في الواقع العملي من إعادة تعيين قائد إداري حقق نجاحا في موقع آخر يختلف عن الموقع الأول ، بالرغم من عدم تناسب الخطائص القيادية المتوافرة في هذا القائد مع الموقع الجديد ، مما قد يؤدي إلى الفشل المبرقع (٢) .

وأخيرا ، فإن النظرية التفاعلية (The Interactional Theory) تنهض على أساسين : أن القيادة إما هي إلا تفاعلية تتفاعل اجتماعي ، وأن القائد الإداري الناجح هو الذي يستطيع أن يتفاعل مع الجماعة التي يقودها عن طريق توطيد الصلة بأفرادها ، وحل مشاكلها .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، ص ٤٧٧

(٢) الدكتور إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص ١١٠

فالقيدة الناجحة هي القيدة الفعالة المتفاعلة مع الجماعة ،
المؤثرة فيها ، والدافعة لها إلى العمل البناء والتعاون المثمر الذي
يحقق أهدافها .

وبذلك تقف هذه النظرية موقفا وسطا بين النظرية الذاتية
والنظرية الموقفية ، حيث تتطلب التكامل والتفاعل بين سمات
القائد ومتطلبات الموقف (١) .

المطلب الثاني الإعتبارات الإنسانية والقيدة الديمقراطية

تعتبر القيدة الديمقراطية Democracie Leadership أحد
المظاهر الهامة لأثر الإعتبارات الإنسانية في ميدان القيدة الإدارية
(٢) .

إذ أن للقيدة الديمقراطية معنى معين لا يختلط ببعض
المفاهيم الخاطئة لها من جهة ، كما أن هذا النوع من القيدة يستند
إلى دعائم محددة من جهة أخرى .
وسوف نعرض لهذين الموضوعين بالدراسة فيما يلي .

أولا معنى القيدة الديمقراطية

يقصد بالديمقراطية في القيدة الاستناد إلى العلاقات
الإنسانية في التعامل مع العاملين في المنظمة الإدارية ، كما

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مبادئ
الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص : ١٦٤ وما
بعدها .

(٢) بشأن القيدة الديمقراطية ، راجع ، روبرت ملتونستال ، العلاقات
الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٢٨ .

تعتمد على إشاعة روح التعاون والمشاركة في البحث عن حلول للمشاكل ، وتحمل المسؤولية (١) .

وبذلك يختلف معنى القيادة الديمقراطية عن القيادة السلطوية .
Autorative Leadership التي تستند إلى السلطة الرسمية في إدارة شؤون المنظمة الإدارية ، والتي تتفرد بوضع نظام العمل ، وتتخذ القرارات دون مشاركة من العاملين في المنظمة ، وتستأثر بالسلطة دون أن تفوض فيها .

كما تعتمد القيادة السلطوية على الرقابة الصارمة والإشراف الدقيق المستمر نظرا لانعدام الثقة في العاملين بالمنظمة الإدارية ، وتلجأ إلى أسلوب الردع والعقاب واعتباره الوسيلة الناجحة للتقويم والملاج (٢) .

وعلى النقيض من ذلك ، نجد أن القيادة الديمقراطية تمتد جسور الثقة بينها وبين العاملين في المنظمة الإدارية ، ولا تستخدم العقاب إلا في نهاية المطاف بعد أن تكون قد استغلست جميع وسائل الإقناع والإسمالة والتأثير على العاملين .

وإذا كانت القيادة السلطوية تحقق نجاحا سريعا في العمل ، فإنه نجاح غير دائم ، ولا يستمر طويلا ، لأنه جاء نتيجة التركيز على إنجاز أهداف المنظمة دون نظر إلى مصالح العاملين ، من ناحية .

ولأنه لم يأت عن رضا واقتناع بهذه القيادة من جانب العاملين في المنظمة الإدارية ، وإنما عن طريق التسلط والضغط وأسلوب العقاب ، من ناحية أخرى .

(١) أنظر في هذا المعنى ، الدكتور علي البار ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأي العام ، توزيع دار الجامعات المصرية بالإسكندرية ، بدون تاريخ ، ص : ١١٥ .

(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، رسالة الدكتوراه سألقة الذكر ، ص : ٥٥ .

هذا ، على عكس القيادة الديمقراطية التى قد لا تحقق النجاح بسرعة ، لأنه يتعين عليها أن تقوم أولا بتذليل العقبات وحل المشكلات فى سبيل إقامة الترابط الإنسانى المطلوب فى المنظمة وبناء أسس الجماعة الفعالة ، ولكن النجاح سيكون حليفها بعد ذلك بصفة دائمة .

بيد أن ديمقراطية الإدارة **Democratie Management** لا تعنى لجوء الرئيس الإدارى المسئول إلى الحصول على موافقة مرؤوسيه أو أغلبيتهم قبل التصرف ، لأن هذا يتنافى مع حق الرئيس فى أن يأمر ، ومع واجب المرؤوس فى أن يطيع (١) .

كما أن القيادة الديمقراطية بالتحديد السابق لا تعنى إهدار أهداف المنظمة الإدارية لحساب مصالح العاملين لأن ذلك يعنى هدم المنظمة ذاتها . ولا تعنى أيضا تخلى القائد عن مسؤولياته أو تنازله عنها لمرؤوسيه ، وإلا لما أصبحت هناك حاجة إليه أصلا (٢)

ثانيا

دعائم القيادة الديمقراطية

- تنهض القيادة الديمقراطية على ثلاث دعائم أساسية ،
- إقامة العلاقات الإنسانية بين القيادة والعاملين .
- مشاركة العاملين فى حل المشكلات واتخاذ القرارات .
- عنابة القيادة بالجماعة بأكملها .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، المرجع السابق ، ص : ٥١٩ .

(٢) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

أ - إقامة العلاقات الإنسانية بين القيادة والعاملين :

تتمثل أولى دعائم القيادة الديمقراطية فى حرص القيادة على إقامة علاقات إنسانية سليمة بينها وبين العاملين فى المنظمة الإدارية .

وكذلك العمل على توافر الإحساس بالطمأنينة إلى القيادة من جانب العاملين والشعور بالأمن فى التعامل معها ، من ناحية ثانية .

ومن ناحية ثالثة ، يتعين على القيادة أن تشجع كل مجتهد ، وأن تعترف بجهد كل من اشترك فى إنجاز عمل من الأعمال المتميزة للمنظمة ، عن طريق تقدير ومكافأة هؤلاء المتميزين .

كما يجب على القيادة الديمقراطية فى المقابل أن توفر الحماية اللازمة عند حدوث أخطاء قانونية من جانبهم ، سواء بتوفير المحاكمة العادلة وضمان حق الدفاع ، أو بتوقيع الجزاء المناسب للخطأ ، وحمايتهم من الفصل التصفى (١) .

وإذا كانت القاعدة أنه لا بد من وقوع أخطاء فى العمل ، لأن من لا يعمل لا يخطئ ، فإن للقيادة دور هام فى كيفية معالجة أخطاء العاملين وتصحيحها ، وتوجيه العاملين التوجيه السليم حتى لا يقعوا فى هذه الأخطاء مستقبلا .

ومعالجة القيادة لأخطاء العاملين له أسلوب خاص ، بحيث لا يترك أثرا سيئا عليهم يتمثل فى الإحباط والخوف من تحمل المسؤولية ؛ ولذلك يتعين أن تكون هذه المعالجة بأسلوب موضوعي ، وأن يكون الانتقاد قوحيه ، حتى يستفيد المخطئ من خطئه .

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥١ .

ويجب أن يكون في ذلك ، ولكن تكون النتيجة في إعادة الثقة في نفس المخطئ ، وتجديد حماسه للعمل (١) .

ب- مشاركة العاملين في حل المشكلات واتخاذ القرارات :
إذا لم يكن الرئيس الإداري ملزماً بالحصول على موافقة مرؤوسيه مقدماً ، فإنه لكي يكون قادراً ديمقراطياً يميز عليه أن يتيح لهم الفرصة لإبداء رغباتهم ، وإعلان آرائهم في مشاكل العمل التي تواجه المنظمة ، وأن يكون لهم دور في التحضير والإعداد للقرار الإداري المزمع اتخاذه من جانبهم ، لأن القيادة الإدارية لا تسمى بأي حال - تنال المدير عن ملطقة في اتخاذ القرار النهائي (٢) .

ذلك هو مضمون المشاركة من جانب العاملين في حل المشكلات ، وفي عملية صنع القرارات .

ويتميز معنى القائد الديمقراطي أن يتحلى بشروط معين في إنشاء عملية المشاركة من جانب العاملين ، شرط له الاستعداد لتقبل ليكرت الأمثلة الآتية :

- أن يحسن الاستماع ويصبر عليه .
- ألا يتعجل التقييم في خطوات الجماعية ، ويحتمل خاتمة في المشاكل الصعبة .
- أن يتقبل قدر من اللوم عن أي فشل أو خطأ .
- أن يعطي فرصة كافية لأعضاء الجماعة للتعبير عن أفكارهم دون إكراه ، أو فرض وجهات نظره .
- عدم فرض قرار على المجموعة .
- أن يقدم بمساهمته غالباً في شكل أسئلة أو اقتراحات عنها في تساؤل .

(١) الدكتور علي الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والراي العام ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .
(٢) روبرت مونتومنتال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص ٥٥٦ .

- أن يهيئ الفرصة للآخرين للقيام بوظائف القيادة التي ترفع مكانتهم (١) .

وإذا كان البعض يعتقد أن التوسع في أسلوب المشاركة يشكك في قدرة القيادة على حل المشكلات أو اتخاذ القرارات ، فإن غالبية فقهاء الإدارة العامة يرون أن المشاركة لا تقلل من كفاءة القيادة وقدرة على حل المشاكل أو اتخاذ القرارات (٢) .

هذا ، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للعاملين لإبداء المقترحات ، والتفكير في حلول للمشكلات ، والمساهمة في عملية صنع القرارات .

ولقد أوضحت دراسات علم الاجتماع وسلوك الأفراد أنه ينتج عن المشاركة في عملية اتخاذ القرارات تقليل الاحتكاك والتعارض بين أعضاء الجماعة عند تطبيق هذه القرارات ، من ناحية . كما تقل درجة اعتماد الأعضاء على الرئيس الإداري أو القيادي من ناحية أخرى (٣) .

وتحقق المشاركة عدة مزايا ، ونتائج طيبة هامة تتمثل - من ناحية - في إشعار العاملين بأهميتهم داخل المنظمة الإدارية ، وضمان تنفيذ القرارات المتخذة بشكل سليم ، لأن النتيجة ستنسب إلى الجميع وليس إلى القيادة (٤) .

-
- (١) رئيس ليكوت ، أنماط جديدة في الإدارة ، ترجمة إبراهيم على البرلسي ، مراجعة الدكتور محمد توفيق رمزي ، سلسلة الألف كتاب ، رقم ٥٩٨ ، مؤسسة سجل العرب ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٣١١ - ٣١٢ .
- (٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٣ .
- (٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، الطبعة الرابعة ، الدار المصرية الحديثة ، الإسكندرية ، سنة ١٩٨٠ - ١٩٨١ ، ص : ٣٣٢ .
- (٤) الدكتور علي الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأي العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٧ .

ومن ناحية أخرى ، فإن أفراد الجماعة يتقبلون التغيير أو التعديل الذى تحدثه بعض القرارات المتخذة فى أسلوب العمل ومواعيده عن رضا واقتناع ، لأنهم شاركوا فى صنع هذه القرارات عند استشارتهم لقيادتهم الديمقراطية واستماعها إلى وجهات نظرهم (١) .

كما أن المشاركة فى وضع القرارات تؤدي إلى إصدار قرارات دقيقة لمعالجة المشاكل وتذليل العقبات ، نظرا لأن هذه المشاركة تتيح الفرصة للعاملين للكشف عن الأسباب الحقيقية لهذه المشاكل ، وعن جذور هذه العقبات .

وأخيرا ، فإن المشاركة تؤدي إلى رفع درجة الكفاية فى العمل ، وزيادة معدلات الإنتاج كما وكيفا ، وحساس العاملين لتحقيق أهداف المنظمة . وذلك لأن عملية المشاركة داخل القيادة الديمقراطية تفجر بنبايح جديدة من الطاقة والمبادأة بين أعضاء الفريق الذهن يحترمون الرئيس الذى يلتزم نصحتهم ومعاونتهم قبل أن يتخذ القرار الأخير (٢) :

ج - عناية القيادة بالجماعة بأكملها ،

يجب على القائد الديمقراطى أن يوجه عناية كبيرة نحو الجماعة بأكملها عن طريق حل مشاكلها ، وتعميق الإلتزام إلى المنظمة ، وتقوية روح الفريق بين أفرادها (٣) .

كما يقع على عاتق القائد الديمقراطى توفير العوامل النفسية والاجتماعية التى تؤدي إلى إشاعة التعاون بين العاملين أثناء العمل ، وحث روح الولاء للمنظمة ، والإخلاص لتحقيق أهدافها .

-
- (١) انظر فى هذا المعنى ، الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٢٢ .
(٢) روبرت مكنوتشتال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٦ .
(٣) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٢ .

ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بإشعار كل فرد من أفراد الجماعة بقيمته الذاتية ، وإلمامه بما يقوم به من عمل ، وإهتمام القيادة بحل ما يقابله من مشاكل اجتماعية ، وتحقيق الإطمئنان النفسى لله

ولقد وضع الباحثون فى الإدارة العامة دستوراً للعلاقة الإنسانية بين القيادة الإدارية للمنظمة والعاملين فيها ، وبين واجبات القائد الإدارى نحو كل فرد فى العاملين

ومن الحروف الأولى لكل للكلمات التى تمثل هذه التوجيهات تكونت كلمة Human Touch ، بمعنى اللمسة الإنسانية ، وذلك على النحو التالى (١)

- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| H = Hear Him. | ١ - استمع إليه . |
| U = Understand His Feeling. | ٢ - أحترم شعوره . |
| M = Motivate His Desir. | ٣ -حرك رغبته . |
| A = Appreciate His Efforts. | ٤ - قدر مجهوده . |
| N = News Him . | ٥ - مده بالأخبار . |
| T = Train Him . | ٦ - دربه . |
| O = Open His Eyes | ٧ - أرشده . |
| U = Understand His Uniqueness . | ٨ - تفهم تفردَه . |
| C = Contact Him . | ٩ - إتصل به . |
| H = Honour Him . | ١٠ - كرمه . |

وبذلك ، تستطيع القيادة الديمقراطية أن تجنى ثمار غرمها ، من حماس للعمل ، وارتفاع كفاءته ، وقيادة جماعة متعاونة نحو تحقيق أهداف المنظمة .

(١) راجع ، الدكتور على الهاز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المراجع السابق ، ص : ١٢٥ .

المبحث الثالث التنظيم غير الرسمي

تقوم كل منظمة إدارية على أساس تنظيم إداري معين ، يسمى التنظيم الرسمي ، يتضمن هيكل تنظيمي على شكل هرمي لكافة أقسام وإدارات المنظمة الإدارية ، تبشر في إطاره أنشطة المنظمة ، وتتم داخل قنواته الاتصالات الرسمية بين القيادة والعاملين فيها ، وتمارس من خلاله السلطة والمسئولية ، والرقابة من الرؤساء على المرؤوسين .

ولهذا ، يعرف الأستاذ ديموك M. DIMOCK التنظيم بأنه " التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة . والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد " (١) .

كما كان للعالم الألماني ماكس WEBER (١٨٦٤ - ١٩٢٠ م) الفضل في إبراز خصائص التنظيم الرسمي . أو ما يسمى بالتنظيم البيروقراطي المثالي . حيث ، حدد هذه الخصائص في وجود تنظيم مستمر للوظائف الرسمية ، وقديح السلطات في شكل هرمي ، ووضع سياسات محددة للعمل ، واختيار العاملين في المنظمة على أساس مؤهلاتهم وقدراتهم التي تتفق مع نوع العمل الذي يعهد به إليهم (٢) .

كما كان لأفكار ماكس WEBER أثر كبير على رواد حركة الإدارة العلمية وعلى راسهم فريدريك تايلور الأمريكي ، وهنري فايول الفرنسي .

(١) مارشال ديموك ، وجلايز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ص : ١٥٣ .
(٢) عرض ماكس WEBER أفكاره عن التنظيمات البيروقراطية في مؤلفه ،

The theory of social and economic organization, Translation by A.M. HENDERSON, New York, Oxford University Press, 1947.

- أما هيربرت سيمون H. SIMON فإنه أوضح أن التنظيم يؤثر في الأفراد الذين يحملون في نطاقه بخمس وسائل مختلفة ؟
- ١ - تقسيم العمل بين الأعضاء .
 - ٢ - إنشاء اجراءات قياسية أو نمطية .
 - ٣ - نقل القرارات المخولة للسلطة .
 - ٤ - توفير نظام للاتصالات .
 - ٥ - تدريب وتعليم الأعضاء (١) .

ونظرا لأن التنظيم السليم ، تنظيم هندسى دقيق يهدف إلى تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بأعلى كفاءة ممكنة بصفة أساسية دون الالتفات إلى الجوانب السلوكية والاجتماعية فيه ، فإنه تلقى انتقادات شديدة من علماء الإدارة العلمية المعاصرين . تتلخص هذه الانتقادات في أن النظرية التقليدية في التنظيم لا تتفق مع المبادئ الديمقراطية والإنسانية في محاولتها الضغط على الفرد ليذوب في قوانينها ونظمها (٢) .

وانتهى هؤلاء المنتقدون إلى أن النظرية التقليدية للتنظيم تنفل وجود تنظيم آخر قائم بالفعل بجوار التنظيم الرسمى هو التنظيم غير الرسمى .

وللحقيقة ، فإن هنرى فايول H. FAYOL رائد العملية الإدارية كان قد قسم التنظيم إلى نوعين من قبل ، أطلق على النوع الأول التنظيم المادى L'organisation Materiel ، وسمى النوع الثانى ، التنظيم الاجتماعى L'organisation Social (٣)

(١) هيربرت سيمون ، السلوك الإدارى ، ص: ١٠٢ - ١٠٣ ، نقلا عن مارشال ديموك وزيلاه ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ١٥٣ - ١٥٤ .
(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ٣٣٣ .

(٣) H. FAYOL, Administration Industrielle et generale, op.cit. P: 64.

وكان للباحث الأستاذ إلتون مايو G. ELTON MAYO أحد رواد الحركة الإنسانية الذين عرضوا لهم من قبل الفضل في تأكيد وجود هذا التنظيم غير الرسمي ، عندما خرج من أبحاثه التي أجراها في مصنع " هوثورن " بشركة " ويسترن اليكتريك " بنتيجة عامة ، هي وجود تنظيم غير رسمي يتشأ بين العاملين في المنظمة نتيجة الاتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن الإهتمام بهذا التنظيم وتنميته يساعد إلى حد كبير على تحقيق هدف المنظمة (١) .

وسوف نعالج هذا التنظيم غير الرسمي عن طريق البحث في الموضوعات التالية :

- ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله .
- مصادر التنظيم غير الرسمي .
- أهمية التنظيم غير الرسمي ، وعلاقته بالتنظيم الرسمي .
- وذلك في ثلاثة مطالب متعاقبة .

المطلب الأول

ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله

أولاً :

ماهية التنظيم غير الرسمي

يمبر التنظيم الرسمي - كما رأينا - عن الإطار التنظيمي القانوني للمنظمة الإدارية . أما التنظيم غير الرسمي ، فإنه يترجم النطاق البشري أو الإنساني للعاملين في المنظمة .

(١) G. ELTON MAYO; the social problems of Industrial civilization, op.cit.

ويتجلى التنظيم غير الرسمي فى تكوين العاملين مجموعات صغيرة ، أو علاقات جانبية ، خارج قنوات الإتصال الرسمية المعروفة داخل الهيكل التنظيمى الرسمى .

ويمبر التنظيم غير الرسمى Informal Organization عن ظاهرة طبيعية ، إذ أنه لابد أن ينشأ داخل كل جماعة علاقات إجتماعية وإنسانية تنبع من اتفاق الآراء وتقلوب المشاعر ، وهذا ما يسمى سيكولوجية التنظيم (١) .

ولا يدل اصطلاح التنظيم غير الرسمى على تركيب ملموس محدد المعالم ، ولكنه يشير إلى مجموعة من العلاقات الإنسانية بين العاملين فى المنظمة الإدارية تنشأ نتيجة الإتصال المستمر والزمانة الدائمة فى العمل .

ولقد ظهر التنظيم غير الرسمى فى المنظمات الإدارية لئلا الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن ملئه فى النواحي السلوكية . وذلك ، لأنه على الرغم من وجود التنظيم الرسمى وتحديد العلاقات ، قد توجد العوامل التى تفتت المنظمة ، وتضعف فاعليتها ، وتجعل التعاون متعثرا ، والتنسيق مهمة صعبة ، لعدم تعاون الأفراد طواعية لمجرد وجود التنظيم . وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر (٢) .

ثانيا

أشكال التنظيم غير الرسمى

ياخذ التنظيم غير الرسمى ، أو التجمعات غير الرسمية ، عدة أشكال أو تركيبات ، يتجلى أهمها فى التركيبات الآتية :

- (١) الدكتور مهدى حسن زويلف ، والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة - نظريات ووظائف ، المرجع السابق ، ص : ١٥٦ .
- (٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى نكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٦٢ .

- ١ - جماعات متشابكة يربط بعضها ببعض أهداف مشتركة ، قد تكون أهداف الشركة أو النقابة ، أو غيرها من الأهداف .
- ٢ - جماعات كبرى متصلة ببعضها البعض ، ولها أهداف ومصالح مشتركة ، وتتحد للعمل معا ، على أساس الأقسام ، أو الأقدمية ، أو المهارة ،
- ٣ - تجمعات صغيرة ، أو جماعات ذات مصالح خاصة بينها اتصالات شخصية وثيقة أو ولاء ، ولها ما تحبه وما تكرهه ، وتعمل في أوجه نشاط مشتركة .
- ٤ - أصدقاء حميمين ، يكونون جزءا من التجمعات أو الجماعات الأكبر حجما .
- ٥ - أفراد مستقلين كالذئاب الوحيدة ، قلما يشتركون في أوجه النشاط الجماعية (١) .

ولقد أظهرت نتائج الأبحاث التي أجريت في شركة البحوث الكهربائية أنه توجد معتقدات نموذجية تسود بين أعضاء الجماعة غير الرسمية تتمثل في الآتي :

- ١ - لا ينبغي أن يزيد العامل من العمل الذي يقوم به ، فإن فعل ذلك فإنه يحطم المعدل .
- ٢ - لا يصح أن يقلل من العمل الذي يقوم به ، وإن فعل ذلك فهو مختلص .
- ٣ - لا يجوز إبلاغ الملاحظ عن أى شئ يؤدي إلى الإضرار بزميل ، وإن فعل فهو خائن .
- ٤ - لا يجب أن يحاول الاعتماد على الجماعة ، أو أن يتدخل فيما لا يعنيه ، وإن كان مفتشا مثلا ، فلا ينبغي أن يتصرف كمفتش (٢) .

(١) روبرت ملتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٣ .

(٢) روبرت ملتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٥٤ .

وحدد أحد الأساتذة أنماط السلوك الذي تتميز به عادة جماعات العمل غير الرسمية في مجال الصناعات في أربعة أنماط أساسية (١) ، كما يلي :

- أ - الجماعة الخاملة ، وهي التي يكون أعضاؤها ساخطين ، ولكنهم منقسمون على أنفسهم ، فلا يستطيعون القيام بفعل متفق عليه .
- ب - الجماعة المتقلبة ، التي تتأرجح بين السلبية والهيجان العدائى .
- ج - الجماعة الاستراتيجية ، التي تسعى باستمرار إلى تحسين مركزها عن طريق تصرفات مدروسة بعناية ، وموحدة .
- د - الجماعة المحافظة ، وهي التي يكون أعضاؤها قادرين على العمل المتخذ ولكنهم راضون عموما وبدرجة كافية حتى أنهم لا يتخفون مشقة إسماع أصواتهم .

وبوضح الأستاذ ملتونستال أن تركيب جماعات العمل غير الرسمية متغير باستمرار ، بسبب تفاعل العوامل الإيجابية التي تقوى تماسك الجماعة ، والعوامل السلبية التي تميل إلى إضعافها .

- من هذه العوامل الإيجابية : العوامل الآتية :
- ١ - سد احتياجات الأفراد الشائعة للحماية والأمن والصدقة .
 - ٢ - الاتصال الداخلي الجيد عن طريق الشائعات .
 - ٣ - المثل العليا المشتركة عن المساواة والعدالة ، والمساعدة المتبادلة .
 - ٤ - القيادة غير الرسمية التي تبلور أهداف الجماعة .
 - ٥ - أوجه نشاط الجماعة الرمزية ، المتمثلة في مشاركة الجميع في التجارب والمعدات .
 - ٦ - حفظ النظام الذاتي داخل الجماعة ، وفي مواجهة خصومها .

(١) هو الأستاذ وليام . ف . هويت - WILLIAM F. HYTE أشار إليه الأستاذ ملتونستال ، في مؤلفه سالف الذكر ، ص : ٤٦ .

- ١ - تلعب أعضاء الجماعة للأعضاء دوراً هاماً في تحديد أهداف الجماعة وميولها.
- ٢ - الشعور بالاستقلال الفردي في الجماعة.
- ٣ - الحسب الزائد والتنافس داخل الجماعة.
- ٤ - الرغبة في الجماعة في الظهور بمظهر مخالف للجماعة.
- ٥ - خيبة الأمل الفردية الزائدة عن الحد (١) .

ويوضح لنا - مما سبق - أن التنظيم غير الرسمي لا يأخذ شكلاً محدداً ، بل له عدة أشكال تختلف حسب ظروف تكوينه ، وفقاً لمعتقدات وميول أعضاء الجماعة ، وتأثير هتفين إيجابيا أو سلبيا بعوامل مختلفة .

المطلب الثاني

مصادر التنظيم غير الرسمي

تحدد كلاً من الشكل والتركيبات وأشكال التنظيم غير الرسمي ، وأيضا كيف تتنوع تركيبيات وأشكال التنظيم غير الرسمي ، والعوامل المؤثرة في جماعات العمل التي تكون هذا التنظيم .

هذه الأشكال والتركيبات لها مصادر أو منابع معينة ، تعرض لتحديداتها كتاب الإدارة العامة ، ونستطيع أن نحدد في خمسة مصادر أساسية ، التأثيرات المعنوية ، والروابط الاجتماعية ، والضغوط السياسية ، والثقة . وأخيرا ، السكربتير الخاص . وسوف نلقى الضوء على كل مصدر من هذه المصادر .

(١) روبرت ميلتون سيمال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص ٤٦٨ - ٤٦٩ .

أولا التأثيرات العقائدية

عندما يتوجه العاملون إلى عملهم ، فإنهم لا يتركون وراءهم الأفكار والمعتقدات التي يؤمنون بها ، وإنما يحملونها معهم إلى مقار منظماتهم ، وتؤثر عليهم في عملهم ، وفي تعاملهم مع زملائهم . إذ يحاولون استمالة الآخرين إليها ، ويكونون في النهاية جماعة متناحمة ومتوافقة على أساس عقيدة معينة .

هذه الجماعة القائمة على أساس عقائدي تحاول دائما أن تجذب أعضاء جدد إليها ، وأن تحمي مصالح أعضائها . كما تحاول أن تمد نفوذها العقائدي إلى قيادة المنظمة الإدارية ، وأن تؤثر في نظام العمل القائم ، " وأن تغير مسار الإدارة لتحقيق أهداف خاصة " (١) .

ثانيا الارتباطات الاجتماعية

تعمل الارتباطات الاجتماعية المتنوعة لأعضاء المنظمة الإدارية مصدرا دائما للتنظيم غير الرسمي .

ومن أمثلة هذه الارتباطات الاجتماعية ، النقابات ، والنوادي ، والمناطق الجغرافية المتجانسة في العادات والتقاليد .

فقد يكون لهذه الروابط تأثير كبير على عدد من الأفراد العاملين في المنظمة ، يؤدي إلى جمع أعداد منهم في تجمعات غير رسمية يكون لها نفوذ ملموس على المنظمة ذاتها (٢) .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، للمرجع السابق ، ص : ٣٧٢ .

(٢) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٦٩ ، ص : ٢٠٣ .

ثالثا

الضغوط السياسية

تؤدي الضغوط السياسية إلى إيجاد قيادات غير رسمية في المنظمات الإدارية لا تستند إلى التنظيم الإداري الرسمي ، وإنما تعتمد على الولاء السياسي أو الإخلاص الحزبي .

وما تلبث هذه القيادات أن تتحول إلى نواة تتجمع حولها جماعة من العاملين يمثلون تنظيمًا غير رسمي يؤثر على أداء العمل في المنظمة الإدارية (١) .

وقد تؤدي الضغوط السياسية إلى تكوين حلف غير منظور بين من يدينون بالولاء لمبدأ سياسي واحد ، يتجهون من خلاله لأن ينال كل منهم قدرًا أكبر من السلطة والمزايا (٢) .

رابعا

الشفلة

غالبًا ما يكون لكل رئيس إداري مجموعة من العاملين المحيطين به تحوز على ثقته ، ويعتمد عليها في الحصول على المعلومات والأخبار الخاصة بالعاملين ، وتساعد في اتخاذ القرارات الإدارية الهامة .

وتحيط هذه المجموعة بالرئيس بدائرة شبه مغلقة ، وتكون ما يعرف بالشفلة *The Men Behind The Throne* ، التي قد يكون لها تأثير غير رسمي على عمل المنظمة ما يفوق التنظيم الرسمي . (٣)

(١) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ذات المرجع السابق ، ص ٢٠٢ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٦ .

(٣) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، المرجع السالف ذكره ، ص : ٢٠٢ .

خامسا السكرتير الخاص

يلعب السكرتير The Private Secretary دورا هاما
وخطيرا فى بعض الأحوال فى المنظمة الإدارية .

إذ تتمتع له طبيعة عمله وصلته بالرئيس أن يؤثر أحيانا عليه
بشكل كبير ، ويفرض عليه معتقداته وآرائه ، ويمده بالمعلومات
والأخبار التى توافق أغراضه فيتحول بذلك إلى مصدر للتنظيم غير
الرسمى .

ويتم ذلك ، عن طريق ما يحدثه السكرتير الخاص من تأثير
على العاملين ، وعلى إدارة المنظمة بواسطة توجيهاته غير الرسمية ،
التي تضطر إلى قبولها على أساس أنها تعكس رغبة الرئيس ذاته
(١) .

المطلب الثالث أهمية التنظيم غير الرسمى وعلاقته بالتنظيم الرسمى

أولا أهمية التنظيم غير الرسمى

اتضح لنا من الدراسة السابقة أن وجود التنظيم غير الرسمى
حقيقة واقعة لا مراء فيها فى معظم المنظمات الإدارية ، وإن اختلفت
أشكاله وتركيباته وتباينت مصادره .

(١) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ذات المرجع السابق ، ص
٢٠٢ .

وكما رأينا ، فإن التنظيم غير الرسمي ترجمة للعلاقات الإنسانية والروابط البشرية التى تنشأ بين العاملين فى المنظمات الإدارية ، حسنة كانت أم سيئة . فهو فى حقيقته تنظيم اجتماعى يعكس العلاقات التى تنشأ بعيداً عن التنظيم الرسمي للمنظمة .

وحقيقة وجود التنظيم غير الرسمي تلفت النظر إلى ضرورة اهتمام القيادة الإدارية بهذا الجهد للعناية بالجانب الإنسانى للعاملين بكل مظاهره الإجتماعية والسلوكية والنفسية ، حتى لا تظهر جماعات غير رسمية تمثل خطورة على عمل المنظمة وأهدافها ، هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، فإنه يتعين على القيادة الإدارية أن تهتم بالاتصالات غير الرسمية بين العاملين فى المنظمة الإدارية ، بعد أن ثبت عدم كفاية الاتصالات الرسمية ، خاصة عند إجراء التصرفات أو اتخاذ القرارات الهامة (١) .

فإذا استطاعت القيادة الإدارية أن تحيط بالتنظيم غير الرسمي وتؤثر فيه تأثيراً إيجابياً يؤدى إلى ارتفاع ولاء العاملين للمنظمة ، فإنها تضمن بذلك أن يسير العمل لمصلحة المنظمة ، ومن أجل تحقيق أهدافها .

فقد ثبت من التجارب والأبحاث أن أفراد الجماعة ذات الولاء المرتفع يكونون أكثر تجانساً مع جماعتهم ، وأكثر شعوراً بالإنتماء إليها ، من ناحية .

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ١٢٧ .

وإن لهم - من ناحية أخرى - اتجاهات أكثر مشابحة لعملهم ومنظمتهم ، ويتجهون أكثر ، ولكن بشعور أقل من الإجهاد أو الضغط (١) .

ثانياً :

علاقة التنظيم غير الرسمي بالتنظيم الرسمي

منه لا شك فيه أن هناك وجوهاً للاختلاف بين التنظيمين الرسمي وغير الرسمي ، ومع ذلك ، فإنه يوجد تكامل بينهما .

أ- الاختلاف بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي

إذا كان التنظيم الرسمي يعبر عن الإطار الرسمي المحدد للمنظمة الإدارية ، فإن التنظيم غير الرسمي يترجم الجانب الإنساني أو البشري للمنظمة .

ومن هنا يختلف التنظيمان في العديد من النقاط :
إذا يحدد التنظيم الرسمي الهدف العام للمنظمة ، ثم يحدد الواجبات الوظيفية لكل العاملين بما يحقق هذا الهدف في النهاية . أما التنظيم غير الرسمي فإنه يهدف إلى إشباع الحاجات الاجتماعية والتفسيية ، والتطلعات الشخصية للعاملين ، هذا من ناحية .

ومن ناحية ثانية ، نجد أن العاملين في المنظمة يرتبطون مع بعضهم ، ومع رؤسائهم بعلاقات رسمية إدارية وفقاً للسلطات والمسؤوليات التي حددها الهيكل التنظيمي للمنظمة . بينما تقوم العلاقات في التنظيم غير الرسمي على أسس الإرتباطات الاجتماعية والشخصية لكل فرد مع غيره من الأفراد .

(١) روبرت ملتون ستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٧١ .

وكذلك ، فإن الاتصالات فى التنظيم الرسمى تجرى داخل قنوات الاتصال الرسمية ، التى تجدها درجات التسلسل الوظيفى فى الهرم الإدارى التنظيمى للمنظمة . فى حين لا تخضع الاتصالات فى التنظيم غير الرسمى لهذا التسلسل الوظيفى ، وإنما تتم وفقا للعلاقات الشخصية والإرتباطات الإجتماعية (١) .

وتظهر الاتصالات غير الرسمية على النحو السابق نتيجة للعوائق النفسية والصعوبات السلوكية التى تحول دون اتمام الاتصال الرسمى ، وتتجلى هذه العوائق والصعوبات فى الفواصل الطبقية بين العاملين ، وأقلية حواجز بينها وبين غيرها من الطبقات (٢) .

كما أنها قد تعود إلى الرئيس الإدارى نفسه إذا كان غير ديمقراطى ، يخلق أبواب المناقشة فى وجودهم ، ويتسم بالتسلط ، ويضيق بإتصالات المرؤوسين به .

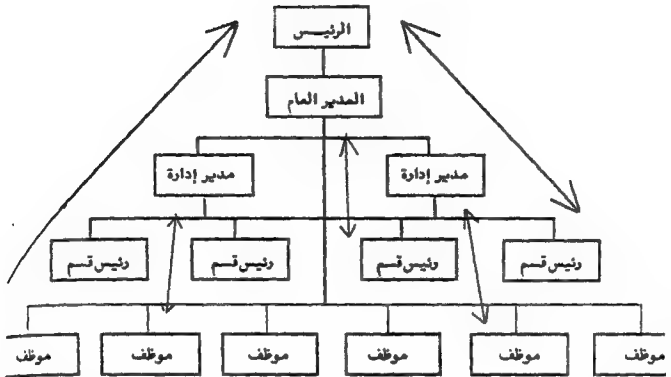
ويوضح الشكل رقم (٢) صورة من هذه الاتصالات غير الرسمية التى تجرى دون التقيد بالتسلسل الوظيفى للهرم الإدارى للمنظمة .

(١) انظر بشأن هذه الاختلافات ،

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٧ - ٣٧٨

Bernard GOURNAY; Introduction de la Science Administrative, Paris (٢)
1966, L.A.C. pp: 184-185.

من رسم (١١)



ب- التكامل بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي
 إذا كان التنظيم غير الرسمي يظهر في بعض الأحيان بصورة
 تسب إلى العمل في المنظمة الإدارية وتعرق تحقيق أهدافها ،
 وأحياناً يمثل خطورة على المنظمة وأهدافها ، فإنه من الإنصاف القول
 بأنه ليس كل تنظيم غير رسمي سيئاً (١) .

فكثيراً ما ينشأ هذا التنظيم بشكل غير متعارض مع أهداف
 المنظمة بل ومتوافق مع هذه الأهداف .

ولهذا ، فإن الاتجاه الحديث في الإدارة العامة لا ينظر بقلق إلى
 التنظيم غير الرسمي ويعتبره مكتمل للتنظيم الرسمي في جوانب
 عديدة ، وهذا يحقق صالح المنظمة ويساعد على تحقيق أهدافها .

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الإداري ،
 المرجع السابق ، ص : ٧٥ .

كما ينظر هذا الإتجاه إلى التنظيم غير الرسمي كمرآة عاكسة لعيوب التنظيم الرسمي ومعوقات تطبيقه ، بحيث يستفاد منه في معالجة هذه العيوب ، والقضاء على هذه المعوقات عن طريق إعادة التنظيم .

كما أنه يوجد في كل تنظيم رسمي مكان للحياة غير الرسمية للأفراد والجماعات بشكل يكمل النشاط الرسمي ، ويجمل كلا التنظيمين معتمدا على الآخر (١) .

كذلك ، فإن الرئيس الإداري قد يستخدم السلطة غير الرسمية بجانب سلطته الرسمية الوظيفية في تنفيذ كثير من القرارات التي تتطلب السرعة في الإنجاز (٢) .

وأخيرا ، يتعين على قيادة المنظمة أن تعترف بالدور الذي يؤديه أعضاء التنظيم غير الرسمي ، عن طريق تعيين الأكفاء منهم في المناصب المناسبة لهم عند خلوها ، أو إشراكهم في عضوية اللجان الرسمية التي تشكلها المنظمة (٣) .

وبذلك ، يتضح لنا مما سبق أن التنظيم غير الرسمي قد لا يكون متناقضا بالضرورة مع التنظيم الرسمي ، بل انه من الممكن أن يكمله ، وأن يكون عوناً له في سبيل انجاز أهداف المنظمة .

(١) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٦٤ .
(٢) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإداري ، المرجع السابق ، ص : ٧٦ .
(٣) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع سالف الذكر ، ص : ٣٦٤ .

المبحث الرابع الحوافز المادية والدوافع المعنوية

تلعب الحوافز Icentives والدوافع Motives دورا بالغ الأهمية فى الحياة الإنسانية للعاملين فى المنظمات الإدارية .

... ويستخدم فقهاء الإدارة العامة وأساقفة علم الاجتماع وعلم النفس الصناعى اصطلاحى الحافز والدافع كمترادفين ، سواء بالنسبة للحوافز المادية أو غير المادية ذات الطابع المعنوى .

وفى الحقيقة ، يصعب وضع حد فاصل بين النوعين ، لأنه إذا كان الأجر أو المرتب وملحقاته يعتبر حافزا ماديا يحقق الأمن الإقتصادى للعاملين ، فإنه فى النهاية يحقق لهم الأمن والإطمئنان النفسى .

وإذا كانت المكافأة التشجيعية تعبر عن التقدير المعنوى لمن يقوم بعمل متميز ، فإنها تعود عليه بعائد مالى فى نفس الوقت .

وسوف نعرض لدراسة هذه الحوافز والدوافع على أساس تقسيمها إلى حوافز مادية يغلب عليها الطابع المادى ، وأخرى معنوية يبرز فيها الجانب المعنوى بشكل واضح .
وسيكون ذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول الحوافز المادية

تتضمن الحوافز المادية كل ما يعود على العاملين فى المنظمة بعائد مادى ، سواء بطريق مباشر كالأجور ، والمرتبات ، والعلاوات ، والمعاش ، والتعويض عن الأضرار ، والمكافآت ، والمشاركة فى

الأرباح . أو بطريق غير مباشر كتوفير وسائل نقل العاملين ، أو تقديم وجبات غذائية ، أو تأمين زهيدة ، أو إنشاء دور حضانية لأطفالهم .

وتشبع هذه الحوافز البغية الإحتياجات الأساسية للحياة الإنسانية للعاملين من طعام وكسابة ، ويمكن ، وعلاج ، وغير ذلك من الحاجات البشرية .

وهذه الحاجات الأساسية يطلق عليها بعض أساتذة علم النفس الحاجات النفسية الأساسية . وبعض هؤلاء على رأس قائمة تتكون من خمسة أنواع من الحاجات الإنسانية (١) .

أما الأنواع الأخرى فمقتضية لطائفة الحاجات المعنوية كما نرى :

وسوف نتناول فيما يلي الراتب أو الأجر وملحقاته من جهة ، والخواص المادية الأخرى من جهة أخرى .

أولاً الأجر وملحقاته

يأتى الأجر أو الراتب كجندل عظيم على العمال ، وفى أولى الحوافز المادية للعاملين ، وفى المثلثات الإدارية فتطوّر تحتل طرق تصديده من منظمة إلى أخرى .

فقد توسل فجأة إلى الأجر على قتل العمل أو الإنتاج . وقد تجدّد قيمته على ألسن الزمّان ، يستحق العمل .

(١) .

(١) حدد الأستاذ ماسلو هذه الأنواع الخمسة فى كتابه ،

A.H. MASLOW: Theory of Human Motivation, New York, 1946, pp : 22-48.

كما يمكن تحديد الأجر على أساس الأقدمية في العمل ، أو على أساس الحاجة .

فبالنسبة للطريقة الأولى ، فإنها تساعد على بذل أقصى طاقة لدى العاملين لتحقيق أعلى إنتاج ممكن ، ولكن ذلك ليس مؤكداً . إذ قد يعمد العمال إلى وضع سقف معين للإنتاج حتى لا يضرهم زملائهم .

كما أن هذه الطريقة لا تناسب كبار السن الذين يقل إنتاجهم بشكل واضح عن الآخرين .

وتجد الطريقة الثانية ترحيباً من كبار السن أو العاملين ذوي الخبرة المحدودة ، إذ أنها تضمن حضور العاملين خلال ساعات محددة ، ولكنها لا تساعد على رفع الكفاءة الإنتاجية .

أما الطريقة الثالثة ، فإنها وإن كانت تراعى الخبرة ومدة الخدمة ، وهذا يكون في صالح كبار السن من العاملين ، إلا أنها لا تجذب من هم في سن الشباب الذين يريدون العمل في ظل نظام يقدر الطاقة والقدرة على الإنتاج .

وأخيراً ، فإن ربط الأجر بالحاجة لا يشجع على الابتكار ، ولا يصلح كباعث لزيادة الطاقة في العمل وبالتالي زيادة الإنتاج .

ولهذا ، فإن المنظمات الإدارية تلجأ في الوقت الحاضر إلى طريقة معينة لتلافى العيوب التي تنشأ عن الطرق السابقة ، وذلك بتحديد راتب أو أجر أساسي للعاملين المتساوين في نوع العمل ، ثم يدفع أجر إضافي لكل من يزيد عمله أو إنتاجه عن مستوى معين . (١)

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإداري ، المرجع السابق ، ص : ١٦٠ وما بعدها .

- ولكى يتحقق رضا العاملين عن أجورهم وملحقاتهم التى تمثل دخولهم يتعين أن تتحقق فيه الشروط الآتية ،
- ١ - العدالة النسبية ، بحيث لا يختلف الأجر الذى يعطى لوظيفة عن الأخرى ، إلا إذا كان هناك ما يبرر ذلك .
 - ٢ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زاد الجهد الذى يبذلونه .
 - ٣ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زادت مدة خدمتهم فى العمل ، وكذلك كلما زادت أعبائهم العقلية .
 - ٤ - زيادة الدخل الإجمالى لهم مع كل زيادة للدخل الصافى الذى تحققه المنظمة (١) .

ثانياً الحوافز المادية الأخرى

توجد حوافز مادية مباشرة أخرى بالإضافة إلى الأجر وملحقاته ، تتمثل فى المعاش ، والتعويض عن إصابة العمل ، والبدلات ، وإشراك العاملين فى الأرباح .

وتحرص المنظمات الإنتاجية على إشراك العاملين فى الأرباح عن طريق توزيع جزء من أرباحها السنوية الصافية ، لكى تشعروهم بتقديرها لجهودهم التى ساهمت فى تحقيق هذه الأرباح .

وترمى هذه المنظمات من وراء إشراك العاملين فى أرباحها إلى تحقيق عدة أهداف يتجلى أهمها فى اقناع العاملين فيها بأن زيادة دخولهم يتحقق عن طريق زيادة الأرباح السنوية الصافية للمنظمة ، ولذلك يتعين عليهم بذل أقصى ما لديهم من جهد وطاقة لتحقيق هذه الزيادة ، وهذا من ناحية .

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، بدون تاريخ ، ص : ٤٧٧ - ٤٧٨ .

ومن ناحية أخرى ، تستهدف المنظمات الإنتاجية من إشراك العاملين فى الأرباح إلى تنمية الوعى لديهم ، لكى يشعر كل واحد منهم أن جهوده تساهم فى زيادة دخله ودخل الآخرين كذلك .

وبذلك ، يدرك كل منهم ضرورة العمل لخدمة الجماعة ، وتحقيق مصالحها المشتركة ، بجوار تحقيق مصلحته الخاصة (١) .

ويتم حساب نصيب العاملين فى الأرباح إما على أساس نسبة مئوية معينة من صافى الربح الذى تحققه المنظمة ، أو على أساس نسبة مئوية من المرتبات تخصم من صافى الربح (٢) .

المطلب الثانى الدوافع المعنوية

اهتم رواد الحركة الإنسانية بالدوافع المعنوية للعاملين ، حيث أوضح شيلستر بارنارد أن الرئيس الإدارى اليقظ هو الذى يستخدم الدوافع الإيجابية للحصول على أحسن مجهودات موظفيه ، ولا يوقع العقوبات إلا فى سبيل المحافظة على النظام .

وبين أن هناك أنواعا عديدة من الدوافع التى تؤدى إلى بذل الجهد الممتاز تشمل الدوافع الشخصية المادية ، والشخصية غير المادية (كفرصة الترقى مثلا) ، والظروف الطبيعية المحيية وأفعال الخير المثالية ، وكذلك الدوافع الإدارية المتمثلة فى تأكف الجماعة وجلابيتها ومواءمة الظروف فى التنظيم ، وإعطاء الفرصة لزيادة المساهمة فى أعمال المنظمة .

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، المرجع السابق ، ص : ٤٧٩ - ٤٨٠ .
(٢) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٨٠ .

ولا تشمل المكافآت المالية إلا مركزاً منخفضاً في قائمة الدوافع ، ويعتبر أنها استنفدت أقصى فائدتها إلا في حالة قلة من الأفراد يعيشون على مستوى الكفاف .

ويحدد بلنزولد الدوافع الشخصية غير المادية في إعطاء الفرصة للحصول على الإمتياز والمكانة والسلطة ، والإتصاف بالنجاح ، والإحترام الذاتي ، وهذه هي التي لها الوزن الأكبر . وأيضاً التفاخر بالمهارة الحرفية ، والتواءم مع الجماعة ، والإحساس بالتفانسي في الجماعة (١) .

وسلم أوروداي تيد في هذا المجال في كتابه " فن الإدارة " الذي أشرنا إليه سلفاً ، حيث بين أن للعناصر الإنسانية نوعان من الإهتمام ، داخلي يتمثل في التوحد أو الذاتية في التصورالرجسي يظهر في ربط الذات بما يحيط بها بنجاح . وأوضح تيد أن المبدأالأساسي الذي يحكم ذلك ، هو أن الفرد يسعى للحصول على الرضا في اتجاھين في وقت واحد ، داخلي وخارجي ، وأن الإختيار والموازنة بين هذين الإتجاھين يختلفان من شخص إلى آخر (٢) .

وبعد ذلك جاء إبراھام ماسلو H. MASLOW . أستاذ علم النفس ليضع القائمة الشهيرة بالحاجات الإنسانية الأساسية التي تعتبر حوافز ودوافع جوهرية للعاملين على النحو التالي ،

- ١ - الحاجات الفسيولوجية . Physiological needs .
- ٢ - الحاجة إلى الأمان . Safety need .
- ٣ - الحاجة إلى الإلتواء . Belongingness need .
- ٤ - الحاجة إلى الإحترام . Esteem need .
- ٥ - الحاجة إلى تحقيق الذات . Self actualization need .

(١) مارشال ديموك،جولاديز ديموك،ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ٥٥٢ - ٥٥٣ .
(٢) مارشال ديموك وزميله ، ذات المرجع السابق ، ص: ٤٥٣ - ٤٥٤ .

اشباعها فتخرج من نطاق الدوافع ، هذا من ناحية
تسوية الدوافع في تلبية الحاجة النفسية

والنفسية في الناحية الأخرى ، فتخرج حاجات الإنسان وتدرج هرميا على
الصعود السابق له ، فبعد الإنسان بالنسبة الأول من الحاجات ، فإذا
ملأها ، تظهر الحاجات الأخرى التي لم يتم إشباعها وتؤثر
في سلوكه ، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٢) .



(١) بشأن نظرية ماسلو في الدوافع المرتكزة إلى الحاجات الأساسية
للإنسان راجع ، الدكتور محمد علي شبيب ، السلوك الانساني في النظام
، الطبعة الأولى ، إدارة الفكر العربي ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص : ١٤٤ وما
بعدها .
وانظر كذلك ، الدكتور مختار شعز و الدكتور رسمية خليل ، السلوك
الإداري ، المرجع السابق ، ص : ١٥٢ وما بعدها .

ويوضح أساتذة الإدارة العامة المهمتين بدراسة الدوافع المعنوية أن هذه الدوافع تؤدي إلى ارتفاع الروح المعنوية للعاملين بشكل كبير نتيجة رضائهم عن أعمالهم ، بحيث تؤدي في النهاية إلى نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها وازدهارها (١) .

ويتجلى ارتفاع الروح المعنوية في عدة مظاهر منها ،

- ١ - اختفاء الصراع بين العاملين .
- ٢ - تماسك العاملين في تحقيق هدف مشترك .
- ٣ - قدرة الأفراد على مواجهة المشاكل والأزمات والتكيف مع الظروف المتغيرة .
- ٤ - زيادة الإنتاج وارتفاع جودته .
- ٥ - قلة التغيب عن العمل أو التأخير عن مواعيد الحضور .
- ٦ - انخفاض معدل الحوادث .
- ٧ - انخفاض معدل الشكاوى والتظلمات (٢) .

ومنك عدة تقسيمات أخرى لحاجات الإنسان ، منها يتقسم الأستاذ واتكو الذي يقترب من تقسيم ما سبق السابق ، ويتضمن الحاجات التالية ،

- ١ - الحاجات الطبيعية .
- ٢ - الحاجة إلى الأمان .
- ٣ - الحاجة إلى التملك والحب .
- ٤ - الحاجة إلى الاحترام .
- ٥ - الحاجة إلى الشعور بأنه شخص مسئول في المجتمع (٣) .

(١) راجع الفصل السابع والعشرون من كتاب الإدارة العامة لمارشال ديموك وجلادير ديموك: فلويس كوينج للتطبيق الإشغالية إليه ، المصنوع ب : الدفاع والروح المعنوية ، ص : ٥٢٨ وما بعدها .

ويعرف الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلال الروح المعنوية بأنها ، الحالة النفسية والفنية التي تتميز عن نفسها بالولاء للمنظمة والإخلاص في العمل ، والحماسة والتعاون . راجع مؤلفهما : أصول الإدارة العامة ، السابق ذكره ، ص : ٦٣٣ .

(٢) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص : ١٦٧ .

(٣) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٧٤ .

وتوجد كذلك نظرية فردريك هيرزبيرج F. HERZBERG الخاصة
بالعوامل الدافعة Motivation والعوامل الوقائية Hygiene (١).

- وقد حدد هيرزبيرج العوامل الدافعة على النحو التالي ، (٢)
- | | |
|---------------------|-------------------|
| ١ - الاعتراف . | Recognition. |
| ٢ - الإنجاز . | Achievement. |
| ٣ - التقدم . | Advancement. |
| ٤ - العمل نفسه . | The work it self. |
| ٥ - المسؤولية . | Responsibility. |
| ٦ - التطور الشخصي . | Personal growth. |

وسوف نعرض بإيجاز الحاجات الأربع التي تمثل الدوافع
المعنوية في تقسيم ماسلو السابق عرضه ، وهي ، الحاجة إلى الأمن
، والحاجة إلى الإنتماء ، والحاجة إلى الاحترام ، وتحقيق الذات .

أولا الحاجة إلى الأمن

تعتبر الحاجة إلى الأمن والاستقرار في العمل الوظيفي ،
والإطمئنان إلى المستقبل أهم الحاجات المعنوية للعاملين في
المنظمات الإدارية المختلفة .

(١) شرح هيرزبيرج هذه النظرية في مؤلف مشترك مع زميله هو ،

F. HERZBERG & B. MAUSNER, and SYNDERMAN, the
motivation to work, New York, Jhon Wiley & Sons, 1959.

(٢) راجع في شرح هذه النظرية ، الدكتور محمد علي شبيب ، السلوك
الإنساني في التنظيم ، المرجع السابق ، ص : ١٥١ وما بعدها .
والدكتور مهدي حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الإدارة
، المرجع السابق ، ص : ٥٦ وما بعدها .

وتتنوع العوامل التى توفر الشعور بالأمن ، منها الأجر وملحقاته الذى يوفر الأمن الإقتصادى وبالتالى الإطمئنان النفسى ، والحماية من مخاطر العمل الغير متوقعة التى توفر له الأمن النفسى

وكذلك الإطمئنان من ناحية الحصول على الحق فى الترقية Promotion على قدم المساواة مع الآخرين والحصول على الإجازة المناسبة من العمل ، وعدم الفصل التعسفى من العمل ، وإمكانية استخدام حق الدفاع عند اتخاذ إجراءات تأديبية (١) .

كما يحتاج الموظف إلى معرفة نطاق عمله وحدود سلطته ومسئوليته حتى يعمل فى هدوء وإطمئنان ، ويؤدى واجباته على النحو المطلوب دون خروج على نطاق وظيفته أو خوف من المسؤولية

ويمثل الرئيس مصدر اطمئنان كبير للموظف ، الذى يلتجأ إليه طالبا الراى والمشورة ، ويعرض عليه ما قد يقابله من مشاكل ليأخذ منه النصيح والتوجيه نحو تحقيق أهداف المنظمة (٢) .

ثانيا الحاجة إلى الإنتماء

يحتاج كل من يعمل فى منظمة إدارية إلى الشعور بأنه ينتمى إلى الجماعة التى تكون هذه المنظمة ، وأن له كيانا ذاتيا داخل هذه الجماعة ، وأنها تقدر وجوده بينها .

هذا الإحساس بالإنتماء ينعكس على سلوك العاملين فى المنظمة ، ويظهر فى مدى حماسهم لعملهم وإقبالهم على الإنجاز والعمل بروح

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة : المرجع السابق ، ص : ٥١٦ .
(٢) انظر فى هذا المعنى . الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٨ .

الفريق Team Work وفي سعيهم إلى تحقيق الأهداف المنشودة لمنظمتهم .

ويبرز هذا الشعور بالانتماء أيضا في علاقات العاملين ببعضهم كزملاء ، حيث تكون علاقات طيبة في مجملها ، يسودها التفاهم والمودة ، ويغلفها منخ من الثقة والأطمئنان (١) .

ثالثا

الحاجة إلى الإحترام وتحقيق الذات

مما لا شك فيه أن شعور الموظف أو العامل بالإحترام للجميع له وتقديرهم لشخصه وعمله ، يوفر له اشباعا دائما لحاجته إلى الإحترام وتحقيق الذات ، ويمثل دافعا قويا نحو المزيد من العمل والإنجاز .

وتوجد وسائل عديدة يمكن بها منح الشعور بالإحترام وتحقيق الذات للعاملين في المنظمات الإدارية المختلفة .

ويأتى تقدير التفوق والإعتراف بالتميز في العمل في مقدمة هذه الوسائل ، حيث تؤدي إلى دفع العاملين إلى العمل بروح معنوية عالية ، وإيجاد المنافسة بينهم في الإنجاز ، والتسابق في الخلق والإبتكار .

ويتم ذلك عن طريق العلاوات الإستثنائية ، والمكافآت التشجيعية ، وجوائز التقدير ، وأنواط الجدارة ، ولوحات الشرف ، والأجازات الإستثنائية . (٢)

(١) انظر في هذا المعنى ، الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى ت كلا ، ذات المرجع السابق ، ص : ٦٢٨ .
(٢) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥١٧ .

كما يتحقق ذلك التقدير بواسطة منح كؤوس الإنتاج ،
والبعثات الدراسية ، والرحلات الترفيهية ، والتدريب ، والترقيات
الإستثنائية (١) .

المبحث الخامس الرقابة على العاملين

لا جدال فى ضرورة وجود رقابة فعالة فى كل منظمة إدارية لكى
تنجح فى الوصول إلى انجاز أهدافها التى تعمل من أجلها ، وحتى
يسود الإطمئنان وىروسخ الاعتقاد فى أذهان العاملين بأن قيادة
المنظمة تعمل على إثابة كل مجد فى عمله متميز فى إنجازه ،
ومجازاة من يسعى إليه أو يهمل فى أدائه .

إذ أن الغاية الأساسية للرقابة تتجسد فى الكشف عن
المخالفات القانونية والأخطاء الفنية ، أو القصور فى الأداء ، أو
الإهمال فى الإنجاز ، لكى تعمل قيادة المنظمة على تصحيح ما وقع
من أخطاء ، وتقويم ما حدث من إنحراف ، والعمل على تجنب وقوعها فى
المستقبل بالقضاء على أسبابها ، وتوجيه العاملين إلى تحسين
أدائهم لأعمالهم .

ولهذا ، فإن للرقابة اليوم أهمية كبيرة فى العملية الإدارية
بجميع عناصرها من تخطيط ، وتنسيق ، واتخاذ القرارات ، وكذلك
الاتصالات (٢) .

ولكن ما هو معنى الرقابة ؟ وبالأحرى ما هو تعريفها ؟

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإدارى ،
المرجع السابق ، ص : ١٥٧ .
(٢) راجع بشأن أثر كفاءة نظام الاتصالات فى المنظمة على نجاح الرقابة
، الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٠ وما
بعدها .

يعرف عالم الإدارة العالمة الفرنسي هنرى فايول الرقابة بإعتبارها العنصر الخامس والأخير فى العملية الإدارية بأنها " التحقق من أن كل شئ قد تم طبقا للخطة التى اختيرت والأوامر التى أعطيت ، والمبادئ التى أرسيت ، بقصد توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها ، وتجنب الوقوع فيها مرة أخرى " (١) .

ويعرفها الأستاذ مارشال ديموك بأنها " الوسيلة التى تستطيع بها الرئاسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفى الوقت المحدد " (٢) .

بينما يحدد الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن معنى الرقابة فى أنها " عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها ، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه ، أن الانحرافات عن الإجراءات ، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل (٣) . .

وبذلك نستطيع أن نحدد معنى الرقابة بأنها " التاكيد من تنفيذ أهداف الخطة بأعلى كفاية ممكنة ، ومن صحة ومشروعية الأعمال الإدارية لتصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات " .

وتتنوع الرقابة على الإدارة العامة إلى رقابة خارجية ، وأخرى داخلية ذاتية . والرقابة الذاتية هى " التى تقوم بها الإدارة العامة بنفسها ، أو تتولاها إما بأجهزتها المتخصصة ، أو بما تصنعه من نظام يكفل مراجعة الخطوات أولا فاولا بحيث يمكن فى كل خطوة

(١) H. FAYOL; Administrative Industrielle et Générale, op.cit. P. 113.

(٢) مارشال ديموك وجلايز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ٤٩٨ .

(٣) الدكتور عيد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٢ ، ص: ٢٧٥ .

تصحيح المسار ، أو تدارك الخطأ ، أو تجنب الخروج على الأهداف
(١) .

ويمثل ندرس مراحل الرقابة من جهة الوسائل الرقابية من جهة
ثالثة : وأخيرا موصفات النظام الرقابي الفعال .
وذلك في المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول مراحل الرقابة

توجد ثلاث مراحل أساسية لعملية الرقابة تتم بالتتابع هي :

- تحديد معايير الأداء .
- قياس الأداء .
- كشف أسباب انحراف نتائج الأداء عن المعايير ومعالجتها .

أولا معايير الأداء

تبدأ مراحل الرقابة بوضع مستويات أو معدلات الأداء وهي
المعايير التي يتم على أساسها قياس إنجازات العاملين في المنظمة
الإدارية .

وتتضمن هذه المعايير وحدات عمل لقياس كمية العمل ومستواه ،
والزمن الذي يلزم لأدائه ، فهي محددة على أساس الكم والنوع والزمن .

(١) الدكتور أحمد السيد عوضين ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها ،
دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة
١٩٨٩ ، ص ٣ - ٤ ، وكان صاحب البحث عضوا في لجنة المناقشة والحكم
على الرسالة .

ويعرفها البعض بأنها " عملية أو جزء من عملية لا تقبل التقسيم إلى أجزاء أصغر فى التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة " (١) .

وتقوم المنظمات الإدارية بتحديد وحدات عمل لقياس الأعمال المختلفة لكى تكون معدلات لتقييم أداء العاملين بها .

ومن الطبيعى أن تختلف هذه المعدلات من منظمة إدارية إلى أخرى ، تبعاً لنوع النشاط الذى تباشره كل منها ، ووفقاً لطبيعة الأهداف التى تريد تحقيقها .

ونظراً لأن الهدف من معدلات الأداء هو قياس نتائج الأعمال التى يتم إنجازها على أساسها ، فمن الضرورى أن تكون هذه المعدلات واضحة وقابلة للتطبيق بسهولة ويسر حتى تنطبق عليها الصفة المعيارية .

ولهذا ، فإن وضع هذه المعايير يتم بسهولة فى مجال إدارة الأعمال التى يغلّب عليها الطابع الصناعى والتجارى ، ولكنه يتسم بالصعوبة فى نطاق الإدارة العامة ، حيث يصعب تقييم نشاط العديد من الإدارات الحكومية لمعرفة مدى تحقيق هذا النشاط لأهدافه ، خاصة وأن معظم هذه الأنشطة تقوم بتقديم الخدمات (٢) .

فإذا أردنا وضع معدلات لقياس أعمال وزارة الداخلية - على سبيل المثال - فكيف يتم قياس عمل رجال الشرطة فى حماية المواطنين ؟

(١) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٣ - ٥٠٤ .
(٢) بشأن صعوبة وضع معايير للأداء فى الإدارات الحكومية ومحاولة التغلب عليها ، راجع ، الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٩ - ١٩٨٠ ، ص : ١٥٣ ؛ الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٠ وما بعدها .

وما هي وحدة القياس أو معدل الأداء ؟ وما هي المعايير الموضوعية التي يمكن تطبيقها لمعرفة مدى تحقيق هذه الحماية ؟ (١) .

ورغم هذه الصعوبات ، فقد استمرت محاولات إخضاع أنشطة الإدارات الحكومية لأعمال القياس حتى تحقق النجاح في وضع وتطبيق معايير للقياس في مجالات متنوعة من أعمال الإدارة العامة ، على غرار المعايير التي وضعت في منظمات إدارة الأعمال الصناعية والتجارية .

فلقد وضعت مقاييس لكفاية الأداء لكثير من الإدارات الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى الخدمة البلدية في أعمال الشرطة ، والحريق ، والتعليم ، والخدمة المكتبية ، والأشغال العامة .

كما حدث تطور بارز على المستوى الفيدرالي ساعد على تحقيقه نشوء ما يسمى بميزانية الأداء ، مما أدى إلى تطوير عدد من وحدات القياس لأعمال الهيئات العامة الناجحة (٢) .

ثانياً قياس الأداء

تأتي المرحلة الثانية المتمثلة في قياس الأداء ، عقب الإنهاء من وضع معايير الأداء في المرحلة الأولى .

ويقصد بقياس الأداء ، مقارنة الأفعال والإنجازات التي تم القيام بها بمعدلات الأداء المحددة من قبل ، من أجل معرفة مستوى

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية الحديثة بالإسكندرية ، سنة ١٩٨١ ، ص : ٣٢١ .
(٢) راجع في ذلك ، مارشال ديموك وجلاميز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٥ - ٥٠٦ .

إنجاز هذه الأعمال من حيث الكم والنوع والزمن الذي استغرقته ، أى إجراء تقييم موضوعي للأعمال .

ويستلج عن هذه المرحلة معرفة مدى مطابقة الأعمال المنجزة لمعدلات الأداء ، ومدى الاختلاف بينهما .

وتتوقف دقة النتائج المستخلصة من المقارنة السابقة ، ووضحة التقييم للأعمال والمنجزات على المرحلة السابقة ، أى على مدى سهولة ووضوح معايير الأداء التي تم تحديدها في المرحلة الأولى .

ولهذا ، فإنه يتعين على الرؤساء الإداريين أن يأخذوا بعين الاعتبار الأداء المقلمة إليهم بالحيطه والحذر ، والا يفترضوا فيها اللقه المتنامية (١) .

ثالثاً

كشف أسباب الانحراف ومعالجتها

يترتب على إنجاز المرحلة الثانية المتمثلة في قياس الأداء وتقييم الأعمال معرفة الفرق بين مستوى الأعمال التي أنجزت ومعدلات الأداء التي حددت . ومن هنا تبدأ المرحلة الثالثة كنتيجة طبيعية لما سبق ، وتتضمن خطوتين متتاليتين : تتمثل الخطوة الأولى في الكشف عن درجة الانحراف ، أو المخالفة بين الأعمال المنجزة والمعدلات المحددة ، وأسباب هذا الانحراف .

إذا يتعين على سلطة الرقابة المختصة في المنظمة الإدارية أن تكشف عن الانحرافات والمخالفات التي أدت إلى عدم مطابقة الأعمال والإنجازات لمعدلات الأداء ، من ناحية .

(١) الدكتور مهدي حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوشي ، مبادئ الإدارة ، بالمراجع السابق ، ص : ٢٠٦ - ٢٠٧ .

وان تحدد - من ناحية اخرى - اسباب وقوع هذه الانحرافات وتلك المخالفات ، وتحليل دوافعها ، وتحليل العوامل التى ساعدت على حدوثها ، حتى يمكن علاجها (١) .

أما الخطوة الثانية ، فتكون معالجة اسباب الانحراف والتصوير الذى وقع ، وتصحيح الأخطاء والمخالفات التى اكتشفت ، وإصلاح العيوب وإزالة العوامل التى أدت إلى حدوثها .

وهذا هو الإتجاه الحديث فى الرقابة ، الذى ادى إلى تطويرها وتحويلها من مفهوم الضبط والمنع والإتجاه السلبى ، إلى الرقابة الإيجابية البناءة التى لا تقف عند مجرد اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التى حدثت ، وإنما البحث عن أسبابها وكيفية تجنب وقوعها فى المستقبل ، وتوجيه القائمين على العمل إلى أفضل الطرق لأداء الأعمال (٢) .

وهكذا ، فإنه بناء على النتائج التى تميزها المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الرقابة تتحرك القيادة الإدارية لإتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح مسار العمل فى المنظمة ، واقتلاع جذور الانحرافات ، وإزالة اسباب المخالفات .

فقد تؤدي هذه النتائج إلى إجراء عملية إعادة التنظيم فى المنظمة ، أو إجراء تعديلات أساسية فى شبكة الإتصالات بالمنظمة ، أو تبنى وسائل أخرى للتنسيق بين إدارتها .

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٢٥ .

(٢) الدكتور عبد الكريم درويش وزلدكتوية ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩ .

ويبرز الجانب الإنساني في هذه المرحلة من الرقابة في مكافأة العاملين الممتازين ومنحهم ما يستحقونه من تقدير وتكريم ، وإنزال العقاب على كل من يقصر في أداء الواجب أو يهمل في عمله . وذلك حتى يتضح للجميع أن الرقابة تهدف إلى إثابة المجتهد في نفس الوقت الذي تعاقب فيه المسيء ، أي عدالة الرقابة .

المطلب الثاني وسائل الرقابة

توجد عدة وسائل للرقابة على العاملين في المنظمات العامة الإدارية ، يتجلى أهمها في الميزانيات التقديرية من جهة ، والتقارير من جهة ثانية بالتفتيش وأخيرا ، الملاحظة .

أولا الميزانيات التقديرية

تعتبر الميزانية التقديرية أقدم الوسائل الرقابية ، حيث تعبر الأرقام عن النفقات والإيرادات المتوقعة لفترة زمنية مستقبلية ، وتتيح الفرصة للتعرف على أبواب الإنفاق ومصادر الإيرادات (١) .

وتعد الميزانية التقديرية أداة للتخطيط من ناحية ، وللرقابة من ناحية أخرى .

إذا استخدمت الميزانية التقديرية في المساعدة على إجراء المقارنة والقياس بين الأهداف المحددة والأعمال التي تمت لمعرفة مقدار ما تحقق بوقعيهم ما تم من انجاز .

(١) الدكتور مهدي حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٠٩ .

وتفرض الميزانية - كدأدة للرقابة - حدوداً معينة للإتفاق على إذا ما اضطر الإدارى إلى تخطى مخصصات الميزانية فيتمين عليه أن يقدم مبررات قوية لكى يطلب إعتمادات إضافية .

وفى هذه الحالة ،تتعرض للإنتقاد لعدم الدقة فى التنبؤات وفى التخطيط الضعيف .

كما أنه سوف يتعرض للإنتقاد كذلك إذا لم يتمكن من صرف كل المخصصات المقررة فى الميزانية ، على أساس القصور فى العمل والفشل فى صرف الموارد المخصصة فى الميزانية (١) .

ثانياً التقارير

تستعمل التقارير كوسيلة فعالة للرقابة على انجازات العاملين فى المنظمات الإدارية ، حيث تستطيع القيادة الإطلاع على كيفية إنجاز الأعمال طبقاً للخطط المحددة ، والسياسات الموضوعة ، ومعرفة المستوى الفعلى لأداء العاملين .

وتساعد التقارير على تحقيق التنسيق بين الإدارات المختلفة للمنظمة ، كما أنها وسيلة هامة للإتصال ونقل البيانات والمعلومات (٢) .

ويتمين أن تقدم التقارير إلى رؤساء الوحدات والإدارات والأقسام حتى يتم وضعها أمام القيادة العليا للمنظمة بصفة منتظمة ، لكى تستطيع الأخيرة رؤية سير العمل بموضوع ، وتقدير مدى تطابقه مع

(١) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٩ .

(٢) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ص : ٦٢٩ .

خطة المنظمة ، ومعرفة درجة التحسن فى أداء العاملين ، ومعالجة ما تكشف عنه التقارير من عيوب وأخطاء .

ونظرا لأن التقارير الإدارية تعتبر أهم وسائل الرقابة فيجب أن تكون دقيقة فيما تتضمنه من بيانات ، وصحيحة فيما تحتوى عليه من معلومات ، وأن تكون على درجة كبيرة من الوضوح فى تحليل البيانات والمعلومات ، لكى تصل فى النهاية إلى تحديد الاستنتاجات ووضع التوصيات .

ثالثا التفتيش

يجرى التفتيش على المصالح والوحدات والأقسام الإدارية بواسطة الإطلاع على السجلات والبيانات ، وفحص الوثائق والأوراق ، لمتابعة سير الأعمال من الناحية الموضوعية الفنية ، وكذلك من ناحية سلامة إجراءاتها (١) .

ويهدف التفتيش إلى بيان مستوى الأداء فى الأعمال ، ومدى تحقق الأهداف ، والكشف فى النهاية عما قد يكون قد حدث من انحرافات ومخالفات لتحديد المسؤولين عن حدوثها .

ويأخذ التفتيش عدة أشكال . فمن حيث توقيت إجرائه قد يكون دوريا منتظما أو فجائيا ، ومن جهة مده أو نطاقه قد يكون كليا أو جزئيا .

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٢٣ .

وأخيرا ، قد ينحصر التفتيش فى الإجراءات الشكلية ، أو يتركز فى الناحية الموضوعية ، كما قد يهتم بالناحية المالية أو الفنية (١) .

رابعاً الملاحظة

تستخدم الملاحظة الشخصية كوسيلة هامة للرقابة فى الوحدات الحكومية ، خاصة فى المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم التى لا تهدف إلى الربح (٢) .

إذ يقوم الإدارى أو المشرف بملاحظة المرؤوسين الخاضعين لإشرافه من ناحية عملهم ، والطرق المستخدمة فى العمل ، والنتائج التى تم التوصل إليها .

وقد استخدمت هذه الوسيلة بنجاح فى مراجعة الحسابات ، بحيث تتضمن هذه المراجعة الجانب المالى والمحاسبى ، وأيضا طريقة الأداء ، والخطط والسياسات .

ويتعين على المراجع فى هذه الحالة أن يظهر الأخطاء ، ويبين نقاط الضعف ووجوه الأعمال ، ويقترح الحلول المناسبة بناء على ما قام به من دراسة وتحليل (٣) .

(٢) الدكتور أبراهيم دويش ، الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩٣ - ٥٩٤ .
(٢) الدكتور مهدى زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢١٣ .

(٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٦ - ٣٠٧ .

المطلب الثالث مواصفات النظام الرقابى الفعال

توجد مواصفات معينة يجب أن تتوافر فى أى نظام للرقابة حتى يصبح نظاما رقابيا فعلا ، قام أساتذة الإدارة العامة بتحديد ما (١) .
وسوف نعرض بإيجاز لهذه المواصفات فيما يلى :

أولا السهولة والوضوح

يتصف النظام الرقابى الناجح بالسهولة والبساطة والوضوح ،
لكى يمكن فهمه والإستجابة لمتطلباته من جميع العاملين فى
المنظمة .

إنه يجب ألا يتسم نظام الرقابة المعمول به بالتعقيد أو الغموض
الذى يؤدى إلى عدم الفهم ، وبالتالي ضياع الجهد المبذول فى
تطبيقه .

ثانيا الإقتصاد فى التكاليف

يتعين أن يكون نظام الرقابة المطبق نظاما اقتصاديا قليل
التكاليف حتى ينطبق عليه وصف النظام الجيد .

(١) راجع بشأن هذه المواصفات : الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ١٥٢ - ١٥٣ الدكتور أنور أحمد رسلان الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ وما بعدها ؛ الدكتور مهدي زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٢١ وما بعدها .

فلا توجد فائدة من وضع نظام للرقابة يحتاج إلى نفقات ومجهودات كبيرة ، بالنسبة لعمليات قليلة الأهمية ، أو من أجل تطبيقه في منظمة صغيرة الحجم (١) .

ثالثا

التوافق مع طبيعة النشاط

مما لا شك فيه أن نظام الرقابة الفعال يجب أن يتوافق ويتلاءم مع طبيعة النشاط الذي تقوم به المنظمة ، ومع ظروف ومقتضيات العمل بها .

فمن الطبيعي أن يختلف نظام الرقابة الموضوع للمسائل المالية عن نظيره المقرر للشؤون التعليمية مثلا في وزارة للتعليم .

كما أن نظام الرقابة الذي يطبق في وزارة الداخلية يختلف النظام المتبع في وزارة الخارجية ، حيث أن التباين والإختلاف واضحان بالنسبة للنشاط في الأولى من الثانية .

رابعا

المرونة

يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا حتى يمكن اعتباره نظاما فعالا .

ويقصد بالمرونة القدرة على مواجهة المتغيرات في ظروف العمل ، والقابلية للتعديل للتواءم مع هذه الظروف .

(١) الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ .

وهذا يعنى بعد النظام الرقابى عن الجمود وعدم الاستجابة للظروف المتغيرة ، حتى لا يصبح عقبة كداء فى طريق تحقيق اهداف المنظمة .

خامسا التوقيت المناسب

لا جدال فى أن ممارسة الرقابة فى الوقت المناسب مسألة هامة لانجاح النظام الرقابى ، وحتى يتحقق الهدف من وضعه .

ومن أجل ذلك ، يتمعين على القائمين على الرقابة مراعاة أهمية الوقت كعامل حاسم فى انجاح مهمتهم ، حتى يتمكن تلافى العيوب ، وإصلاح الأخطاء قبل حدوث المخالفات ووقوع الإنحرافات ، أو كبح أدنى قبل تضخمها .

لأن التأخر فى اكتشاف هذه العيوب والأخطاء بعد وقوعها وإحداثها لأثارها الضارة سيكون عديم الجدوى .

سادسا التمكين من الإصلاح

يتصف نظام الرقابة الجيد بتمكينه لسلطة الرقابة من تحديد طرق الإصلاح ، ووضع أساليب التصحيح للأخطاء والعيوب التي تم اكتشافها .

وذلك ، لأن الغاية من عملية الرقابة ليس مجرد اكتشاف الإنحرافات والمخالفات ، ثم التمسك بالخلل على وقوعها وتلافى حدوثها فى العمل مستقبلا .

سابعا إشتراك العاملين فى وضع نظام الرقابة

يتجلى الجانب الإنسانى فى هذا المجال فى وضع نظام الرقابة للمنظمة الإدارية بالإتفاق مع كل من يعينهم الأمر ، أى الرؤساء الذين سوف يطبقونه ، والعاملين الذين سيطبق عليهم النظام لقياس أدائهم (١) .

إذ يجب على القيادة الإدارية أن تسعى إلى إتاحة الفرصة لجميع الذين يهتمون ببرنامج الرقابة لمناقشته وإبداء وجهة نظرهم فيه ، وإقتصاده ، حتى يتقبلوه عقليا وعاطفيا ، ويقتنعوا بمعدالة معاييرهم قبل أن يدخل مرحلة التطبيق .

وذلك ، لأن التقبل العام للنظام من جميع العاملين أمر هام ، لا غنى عنه لتحقيق النجاح لهذا النظام الرقابى ، ولكى يقيسوا به تقدمهم فى عملهم ، ويحسنوا من أدائهم ، ويزيدوا من زهمهم بعملهم (٢) .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٨٨ .
(٢) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٢ .

خاتمة البحث

أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة

استهدف هذا البحث دراسة الجوانب الإنسانية المختلفة ، وإبراز أهميتها فكرياً وتطبيقياً ، سواء فى الإدارة العامة الإسلامية ، أو فى الإدارة العامة الحديثة ، وذلك فى فصلين متوازنيين .

فى الفصل الأول الخاص بإنسانية الإدارة العامة الإسلامية ، أبرزنا الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية فى القرآن الكريم وفى السنة النبوية الشريفة ، وكان ذلك فى المبحث الأول .

وعرضنا فى المبحث الثانى لمعاملة الفكر الإدارى الإسلامى فى الجانب الإنسانى ، بالقاء الضوء على ما قدمه أبرز المفكرين فى هذا المضمار .

وحرصنا على بيان دور الاعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العلمية الإسلامية فى المبحث الثالث ، سواء بالنسبة للقاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار ، أو فى كيفية اختيار هؤلاء القادة والولاة والعمال .

كما أوضحنا فى المبحث الرابع مدى ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من رعاية لعمالها ، فى الأجور العادلة ، وفى كفالة حاجاتهم الإنسانية الأساسية .

وفى المبحث الخامس والأخير ، عالجنا كيفية مراقبة العمال ومحاسبتهم فى الإدارة العامة الإسلامية ، فى السنة النبوية الشريفة وفى عصر الخلفاء الراشدين .

أما الفصل الثانى فقد درسنا فيه الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة ، وكان ذلك فى خمسة مباحث كذلك .

فعرضنا فى المبحث الأول لما قدمه رواد الحركة الإنسانية من أفكار ومبادئ كانت بمثابة الأساس الذى شيدت عليه الجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الحديثة .

وأوضحنا بعد ذلك أثر الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية سواء بالنسبة لتحديد مفهوم القيادة الإدارية ، أو فى القيادة الديمقراطية .

وخصصنا المبحث الثالث للبحث فى موضوع التنظيم غير الرسمى ، بإعتبار أنه يجسد العلاقات الإنسانية التى تقوم عليها نطاق التنظيم الرسمى ، من حيث تحديد ملامحته وأشكاله ، وبيان مصادره ، والقاء الضوء على أهميته وعلاقته بالتنظيم الرسمى .

وعالجنا فى المبحث الرابع موضوع الحوافز المادية والدوافع المعنوية التى تتمثل أساسا فى الحاجة إلى أجر عادل وتعويزات مادية ومعاش يضمن مستقبل الحياة ملابها ، والحاجة إلى الأمن والإنتماء والإحترام وتحقيق الذات معنويا .

وخصصنا المبحث الخامس والأخير لدراسة الرقابة على العاملين من الناحية الإنسانية ، حيث عرضنا لمراحل الرقابة المختلفة ، ثم لوسائل الرقابة ، وأخيرا ، حددنا مواصفات النظام الرقابى الفعال الذى يكشف عن العيوب ويعالجها ، ويبين أخطاء العاملين ويصححها .

- وفى كل ما تقدم من موضوعات كان اهتمامنا منصبا على إبراز الإعتبارات الإنسانية ، والجانب الإنسانى فى الإدارة العامة وماله من أثر على العمل وتحقيق أهداف الإدارة العامة .

وانتهينا من كل ما درسنا إلى أن هذا الإهتمام بالجانب الإنسانى المتعلق بالعاملين اجتماعيا ونفسيا وسلوكيا له أثر عظيم فى الارتضاع بروحهم المعنوية ، ومنحهم القوة والحماس فى انجاز أعمالهم ، وفى النهاية فى تحقيق أهدافمنظمتهم

وكما أوضحنا فى صفحات هذا البحث ، فإن الإدارة العامة الإسلامية كان لها قصب السبق فى الإهتمام بهذه الجوانب الإنسانية المتعددة نظريا وعمليا ، فكرا وتطبيقا ، حيث بلغت شأوا عظيما فى هذا المضمار قبل ظهور الإدارة العامة الحديثة كعلم مستقل بأربعة عشر قرنا من الزمان ، بدرجة لم تبلغها الإدارة العامة المعاصرة حتى الآن .

ولكننا لم نغفط حق الإدارة العامة الحديثة فى التطوير المستمر لدراسة موضوعات الإدارة المختلفة ، وإجراء الأبحاث العلمية القائمة على التجارب الميدانية العملية ، مما أدى إلى دفع الإهتمام بالجوانب الإنسانية خطوات واسعة إلى الأمام .

تم بحمد الله وتوفيقه ،

موضوعات البحث

الصفحة	الموضوع
٨١	تمهيد وتقسيم
٨٦	الفصل الأول انسانية الإدارة العامة الاسلامية
٨٧	المبحث الأول : الجذور الانسانية للإدارة العامة الاسلامية
٩٢	المبحث الثاني : الجانب الإنساني في الفكر الإداري الإسلامي
٩٢	المطلب الأول : أبو نصر الفارابي (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ)
٩٣	أولاً : كيفية تحقيق السعادة عند الفارابي
٩٦	ثانياً : صفات رئيس المدينة الفاضلة
٩٧	المطلب الثاني : الماوردي (٣٦٥ - ٤٥٠ هـ)
٩٨	أولاً : الإمامة
١٠٣	ثانياً : الوزارة
١٠٦	ثالثاً : الإمارة
١٠٧	رابعاً : الديوان
١٠٩	المطلب الثالث : الغزالي (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ)
١١٢	المطلب الرابع : ابن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ)
١١٤	أولاً : استعمال الأصلح
١١٥	ثانياً : اختيار الأمثل فالأمثل
١١٥	ثالثاً : قلة اجتماع الأمانة والقوة في الناس
١١٦	رابعاً : معرفة الأصلح
١١٧	المبحث الثالث : الإعتبارات الإنسانية في اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية
١١٨	المطلب الأول : الإعتبارات الإنسانية في القاعدة الإسلامية العامة في الاختيار
١١٩	أولاً : اسناد المنصب إلى القوى الأمين

١٢٥	ثانيا : حجب المنصب عن يطلبه
١٢٦	المطلب الثاني : الاعتبارات الانسانية فى كيفية اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الاسلامية
١٢٧	أولا : كيفية اختيار الرسول صلى الله عليه وسلم للقادة والولاة
١٢٨	ثانيا : أبو بكر الصديق وكيفية الاختيار
١٢٩	ثالثا : مسلك عمر بن الخطاب فى الاختيار
١٣٢	رابعا : كيفية الاختيار عند على بن أبى طالب
١٣٥	المبحث الرابع : رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم
١٣٥	المطلب الأول : رعاية وكفالة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة
١٣٧	المطلب الثانى : الخلفاء الراشدون ورعاية عمال الإدارة العامة وكفالة حاجاتهم
١٤٠	المبحث الخامس : مراقبة العمال ومحاسبتهم
١٤٢	المطلب الأول : مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة
١٤٦	المطلب الثانى : مراقبة عمال الإدارة العامة الإسلامية ومحاسبتهم فى عهد الخلفاء الراشدين
١٤٧	أولا : أسلوب أبو بكر الصديق فى المراقبة والمحاسبة
١٤٨	ثانيا : كيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعماله ومحاسبتهم
١٥٥	ثالثا : وصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج
١٥٥	رابعا : المراقبة والمحاسبة عند على بن أبى طالب

الفصل الثانى

الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة

١٥٧	المبحث الأول : رواد الحركة الإنسانية
١٥٩	المطلب الأول : جورج إلقون مايو (١٨٨٠ - ١٩٤٩)
١٦٠	

١٦٢	المطلب الثانى : مارى باركر فوليت (١٨٦٨ - ١٩٣٣)
١٦٣	المطلب الثالث : شستر بارنارد (١٨٨٦ - ١٩٦١)
١٦٥	المطلب الرابع : أوردواى تيد
١٦٧	المطلب الخامس : هيرت سيمون
١٦٩	المبحث الثانى : الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية
	المطلب الأول : أثر الإعتبارات الإنسانية فى تحديد
١٧٠	مفهوم القيادة الإدارية
١٧٠	أولا : الأثر فى تعريف القيادة الإدارية
١٧٤	ثانيا : الأثر فى خصائص القيادة الإدارية
	المطلب الثانى : الإعتبارات الإنسانية والقيادة
١٧٨	الديمقراطية
١٧٨	أولا : معنى القيادة الديمقراطية
١٨٠	ثانيا : دعائم القيادة الديمقراطية
١٨٦	المبحث الثالث : التنظيم غير الرسمى
١٨٨	المطلب الأول : ماهية التنظيم غير الرسمى وأشكاله
١٨٨	أولا : ماهية التنظيم غير الرسمى
١٨٩	ثانيا : أشكال التنظيم غير الرسمى
١٩٢	المطلب الثانى : مصادر التنظيم غير الرسمى
١٩٣	أولا : التأثيرات العقائدية
١٩٣	ثانيا : الارتباطات الإجتماعية
١٩٤	ثالثا : الضغوط السياسية
١٩٤	رابعا : الشلة
١٩٥	خامسا : السكرتير الخاص
	المطلب الثالث : أهمية التنظيم غير الرسمى وعلاقته
١٩٥	بالتنظيم الرسمى
١٩٥	أولا : أهمية التنظيم غير الرسمى
١٩٧	ثانيا : علاقة التنظيم غير الرسمى بالتنظيم الرسمى
٢٠١	المبحث الرابع : الحوافز المادية والدوافع المعنوية
٢٠١	المطلب الأول : الحوافز المادية
٢٠٢	أولا : الأجر وملحقاته

الصفحة

الموضوع

٢٠٤	ثانيا : الحوافز المادية الأخرى
٢٠٥	المطلب الثاني : الدوافع المعنوية
٢٠٩	أولا : الحاجة إلى الأمن
٢١٠	ثانيا : الحاجة إلى الانتماء
٢١١	ثالثا : الحاجة إلى الإحترام وتحقيق الذات
٢١٢	المبحث الخامس : الرقابة على العاملين
٢١٤	المطلب الأول : مراحل الرقابة
٢١٤	أولا : معايير الأداء
٢١٦	ثانيا : قياس الأداء
٢١٧	ثالثا : كشف أسباب الإنحراف ومعالجتها
٢٢٩	المطلب الثاني : وسائل الرقابة
٢١٩	أولا : الميزانيات التقديرية
٢٢٠	ثانيا : التقارير
٢٢١	ثالثا : التفتيش
٢٢٢	رابعا : الملاحظة
٢٢٣	المطلب الثالث : مواصفات النظام الرقابى الفعال
٢٢٣	أولا : السهولة والوضوح
٢٢٣	ثانيا : الاقتصاد فى التكاليف
٢٢٤	ثالثا : التوافق مع طبيعة النشاط
٢٢٤	رابعا : المرونة
٢٢٥	خامسا : التوقيت المناسب
٢٢٥	سادسا : التمكين من الإصلاح
٢٢٦	سابعا : اشتراك العاملين فى وضع نظام الرقابة
٢٢٧	خاتمة البحث : أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة
٢٣١	موضوعات البحث

الطعون الانتخابية

دكتور

سامي جمال الدين

" هذا البحث عن الطعون الانتخابية يعد استكمالا للبحث السابق نشره في المجلدين الثالث والرابع ١٩٩٠ تحت عنوان : دور القضاء في تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته "

المطلب الثاني

المحكمة الدستورية العليا

وفقا لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ ،
ففي المادتين ٢٥ و ٢٦ منه ، تختص هذه المحكمة بما يلي :

١ - الرقابة على دستورية القوانين واللوائح .
٢ - تفسير النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية ،
وكذلك القرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام
الدستور ، وذلك إذا أثارت خلافا في التطبيق وكان لها من الأهمية ما
يقتضى توحيد تفسيرها .

٣ - الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجبهة المختصة من بين
جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، وذلك إذا رفعت
الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ، ولم تتخل إحداها عن
نظرها أو تخلت كليهما عنها . وكذلك الفصل في النزاع الذي يقوم
بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من
جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها .

وبتحليل هذه الاختصاصات لمعرفة مدى إمكانية تحريك أمر
الخلاف بين مجلس الشعب والقضاء الإداري أمام المحكمة الدستورية
العليا ، يتبين أن الاختصاص بالفصل في دستورية القوانين
واللوائح لا يصلح بصدد هذا الخلاف ، إذ يقتصر نطاق هذا
الاختصاص على القوانين أي التشريعات الصادرة عن السلطة
التشريعية ، واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ، ومن ثم لا

يجوز الطعن ضد الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري بعدم دستوريته ، كما لا يجوز الطعن ضد قرارات مجلس الشعب بصدد هذه الأحكام أو بشأن عضوية أعضائه بصفة عامة ، باعتبارها جميعا من قبيل الأعمال غير التشريعية ، والتي يطلق عليها فقها " الأعمال البرلمانية " ، أى كل ما يصدر عن السلطة التشريعية - مجلس الشعب - خلاف القوانين . وعلى ذلك لا يكون هناك من طريق سوى سلوك أحد طريقي التفسير أو تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام .

أولا : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية :

قد يكون هذا الاختصاص هو الأمثل لحل الخلاف حول الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية ، وذلك من خلال تفسير نص المادة " ٩٣ " من الدستور لتحديد ما يتصل من الطعون الانتخابية بصحة العضوية فيدخل فى اختصاص مجلس الشعب ، وما لا يتصل منها بمسألة العضوية فيدخل فى اختصاص القضاء ، بيد أن هذا السبيل مغلق نتيجة تحديد المشرع فى قانون المحكمة الدستورية العليا لنطاق هذا الاختصاص وقصره على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ، دون نصوص الدستور ، بالرغم من أن الدستور نص فى المادة ١٧٥ منه على أن " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية .. " . واصطلاح " النصوص التشريعية " يحتمل تفسيره بأنه يشمل التشريع الدستورى والتشريع الصادر من البرلمان والتشريعات اللائحية ، وليس من المنطوق ما ذهب إليه المشرع من قصر الاصطلاح على النوعين الأخيرين أى القوانين واللوائح ، إذ لو أخذ بما نادى به الجمعية العمومية لمجلس الدولة بصدد مناقشة مشروع قانون هذه المحكمة عام ١٩٧٩ ، من أن اصطلاح النصوص التشريعية يعنى فقط القوانين التى تصدر عن مجلس الشعب ، لثار التساؤل عن أساس إضافة القرارات بقوانين ، أى اللوائح التى تتمتع بقوة القانون ، إلى هذه القوانين ، فإذا قيل بأن الأساس هو نص الدستور الذى أشار فى الفقرة الأخيرة من المادة ١٧٥ سالف الذكر إلى أنه " يعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة .. " ، لا يمكن الرد بأنه يمكن

كذلك وفقا لذات الفقرة أن يعين القانون للمحكمة الاختصاص بتفسير الدستور أسوة بالنصوص الأخرى (١) ، وإن كنا نرى أن هذه الفقرة تتحدث عن اختصاصات أخرى وليس عن نطاق تطبيق الاختصاصات التي حددها الدستور للمحكمة ، وهما الاختصاص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والاختصاص بتفسير النصوص التشريعية ، ولو أراد المشرع الدستوري قصر الاختصاص الأخير على القوانين واللوائح لما جلت الصياغة مغايرة في الاصطلاح ، ولاكتفى المشرع الدستوري بالقول مثلا " وتولى تفسيرها " دون حاجة إلى الاستعانة بإصطلاح آخر أكثر شمولاً .

غير أنه يتعين ملاحظة أن السبب في قصر اختصاص المحكمة الدستورية العليا بصدد التفسير على القوانين والقرارات دون الدستور ، يعود إلى الملك المعيب الذي سلكته المحكمة العليا قبل أن تلغى وتحل محلها المحكمة الدستورية العليا . فقد استغلت المحكمة العليا ، أو بالأدق تم استغلال المحكمة العليا ، استنادا لنص المادة الرابعة من قانونها قبل الغائه والتي كانت تنص على اختصاصها بتفسير النصوص القانونية (دون تحديد لها) تفسيراً ملزماً ، في تفسير المادتين ٩٤ و ٩٦ من الدستور وهما تتصلان بخلو مكان أحد الأعضاء في مجلس الشعب نتيجة إسقاط عضويته ، حيث قررت المحكمة أن " إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي أسقطت عضويته فيه " (٢) . وكان من الجلي في هذا التفسير أن المحكمة تجاوزت حدود التفسير إلى مجال

(١) الأستاذ الدكتور رمزي طه الشاعر : الوجيز في القانون الدستوري - ١٩٨٣ ص ٢٥٤ هامش (١) .
(٢) قرارها في ١٩٧٧/٣/١٥ تفسير رقم ٣ لسنة ٨ ق - الجريدة الرسمية في ١٩٧٧/٣/١٧ .

التعديل والحرمان من ممارسة حق الترشيح على نحو مخالف للنصوص الدستورية ذاتها ، مما أدى إلى اندلاع عاصفة شديدة من النقد والرفض ، حيث رفضت المحاكم الأخرى ، سيما المحكمة الإدارية العليا الاعتراف بهذا التفسير " الملزم " ، بل رفضت الاعتراف للمحكمة بحق تفسير الدستور بصفة عامة (١) .

والحقيقة أن العيب الحقيقي الذي وقع من المشرع بصدد تحديد اختصاص المحكمة العليا بصدد التفسير ، وما تكرر بعد ذلك في قانون المحكمة الدستورية العليا في المادة ٤٩ منه ، هو اعتبار أن القرار الصادر من المحكمة العليا بالتفسير يكون ملزماً لجميع سلطات الدولة ولكافة ، إذ معنى ذلك مصادرة حق المحاكم القضائية الأخرى ، بل ومجلس الشعب ذاته ، من ممارسة الحق في التفسير ، وإذا كان لمجلس الشعب أن ينزل عن حقه في التفسير التشريعي ، وهو لا يملك ذلك في تقديرنا بصورة مطلقة ، إلا أنه لا يملك أن يجبر المحاكم القضائية على ذلك .

فالدستور وإن كان قد قصر الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين في المادة ١٧٥ مألفة الذكر على المحكمة الإدارية العليا بقوله " دون غيرها " ، إلا أنه لم يفعل ذلك بصدد الاختصاص بالتفسير ، بل وتعتمد المغايرة في الصياغة حتى لا تحتكر المحكمة الدستورية العليا سلطة التفسير .

ومع ذلك فليس من شأن نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا أن تحرم المحاكم القضائية الأخرى من حقها في تفسير النصوص التشريعية - بما فيها الدستور طبعاً - خلال نظر المنازعات المطروحة عليها ، ومهما اختلفت المحاكم على اختلاف درجاتها في شأنه ، فإن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٧/٤/٩ مأل الإشارة (قضية السيد كمال الدين حسين) .

ماله أن يتوحد عن طريق المحاكم العليا في التنظيم القضائي ، أي
 محكمة التفسير والإدارية العليا . " فالتفسير القضائي حق أصيل
 للسلطة القضائية وجزء لا يتجزأ من الولاية المحتجزة لها وحدها وفقاً
 لأحكام الدستور ، كما أن للمواطنين حقاً أصيلاً في التقاضي ،
 ويشمل هذا الحق حق المواطن في أن يلجأ إلى قاضيه الطبيعي
 لينصل في المنازعة المطروحة عليه حسبما يجتهد في تفسيره
 للنصوص القانونية التي تحكم هذه المنازعة . يوفق المواطن في أن
 يستنفد وسائل الطعن المقررة له فيما يصدره القاضي من أحكام
 حتى يصل بمنزاعته إلى أعلى محكمة متاحة . " (١)

أما التفسير الموضوعي المجرد ، وسواء شمل النصوص
 الدستورية أم لم يشملها ، فإنه لا يصير منه ما دام غير ملزم . أما
 وأن المشرع قد جعله ملزماً للكافة أسوة باختصاص الرقابة على
 الدستورية فإنه بذلك يمثل انتقاصاً من ولاية المحاكم الأخرى وحق
 المواطنين في التقاضي ، وفي تقديرنا أنه يتعين عدم اللجوء إلى
 طريق التفسير الملزم إلا إذا أثارت خلافاً في التطبيق ، ومؤدى ذلك
 الشرط الذي يقرب من الحقيقة ، أنه يصدر بعض الأحكام المتضاربة بين
 النص المطلوب تفسيره من شأنها تهديد آليات عملية مألوفة في حياة
 المواطنين ، ولعل من الجليل إلى حل هذا التضارب في الأحكام أمام
 المحكمة الدستورية العليا ، إلا أنه من خلال طلب التفسير المتوحد
 والملزم ، وذلك تحيلاً للمنزعة ، وبملا إلى استقرار المراكز
 القانونية ، وذلك إلى أن يتم تفعيل قانون المحكمة الدستورية
 العليا ، وبموجب تلك القوة الملزمة للكافة من قوالات التفسير
 والاكتفاء بأن يقتصر اختصاص هذه المحكمة بصحة التشريع على
 سلطة التفسير القضائي أسوة بمحكمة النقض والإدارية العليا ،
 على أن يشمل هذا الاختصاص كافة النصوص التشريعية ، وأولها

(١) الأستاذ الدكتور سعد عصفور : النظام الدستوري المصري - ١٩٨٠ -

ج ٢٧

نصوص الدستور وهي التي تحتاج حقا إلى التوحيد في التطبيق القضائي تخفيفا للعبء عن المحاكم وخاصة بصدد الدفوع بعدم الدستورية .

يبقى بعد ذلك أن نشير بصدد الاختصاص بالتفسير إلى أنه يمكن طلب تفسير المادة العشرين من قانون مجلس الشعب ، وليس المادة ٩٣ من الدستور ، وإن كان يصطدم بذلك الطلب أنه سيكون في حقيقته طلبا بتفسير نص في الدستور ، لأن المادة ٢٠ سالفه الذكر تنص على أنه " يجب أن يقدم الطعن بإبطال الانتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى ... " ، أي أن النص يحيل صراحة إلى المادة ٩٣ من الدستور ، ومن ثم فمن المتوقع في حالة طلب تفسير المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب ، أن يرفض القضاء - وربما مجلس الشعب بحسب الأحوال - الإلتزام بالتفسير الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بحجة أنه تفسير للدستور لا تملكه هذه المحكمة.

ثانيا : الاختصاص بالفعل في التنازع الإيجابي والسلبى .
وتعارض الأحكام : يمثل هذا الطريق المادة القانونية الوحيد لحل الخلاف حول الاختصاص بالفصل في الطعون الانتخابية لمجلس الشعب ، وإذ يتعين لتحريك هذا السبيل أن تتحقق إحدى حالات التنازع المشار إليها بين المحاكم القضائية أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، فإنه يلزم أولا الإعتراف لمجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المتصل بالفصل في صحة عضويته ، بصفة الهيئات ذات الاختصاص القضائي .

وكما سبق وأشرنا فإن المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٨٩/٤/٢٩ قد أقرت صراحة بأن نظر الطعون في صحة نيابة العضو أو صحة عضويته هو إلى وظيفة القضاء أدنى من إلى

أعمال السياسية ، فيعتبر عملا قضائيا تجب معالجته على هذا الأساس أيا كانت الجهة التي يحددها الدستور أو القانون للفصل فيه.

وكذلك كانت محكمة النقض قبل حكمها الأخير في ١٩٩٠/٢/٢٨ ، تسلم بأن " فصل الجهة - غير المحاكم - في نزاع تختص بالفصل فيه ، عمل قضائي له كل خصائص العمل القضائي ، ولا يسلبه اختصاصها به طبيعته الأصلية فيكون لقرارها القضائي حجية الأمر المقضي به طبقا للقانون ... وإذ نص الدستور في المادة ٩٣ منه على أن يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه فإن هذا الاختصاص القضائي الاستثنائي لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه فيقتصر على الطعن في صحة العضوية به ويكون لقرار المجلس في شأنها حجية الأمر المقضي به .. " (١)

وقد استقر القضاء الإداري في مصر منذ نشأته على أن " القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ، ولا ينشئ القرار القضائي مركزا قانونيا جديدا وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده ... ويكون القرار قضائيا متى اشتمل على هذه العناصر ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما اسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيظ بها من خصومات " (٢) ،

(١) حكمها في ١٩٨٣/٢/٢٧ سالف الإشارة .

(٢) محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٨/١/٦ ، المجموعة لسنة ٢ ص ١٩٠ - وفي ١٩٤٨/٤/٢٨ ، المجموعة السنة ٢ ص ٦٢٩ .

راجع كذلك مقال الأستاذ عادل يونس عن رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والإتهام - مجلة مجلس الدولة السنة ٥ ص ١٠٩ وما بعدها .

وتطبيق ذلك المعيار على اختصاص مجلس الشعب يؤكد أن طبيعة عمله في هذا الصدد هو من الأعمال القضائية من حيث الموضوع .

ومن ناحية أخرى فإنه بالرجوع إلى نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المنظمة لهذا الاختصاص ، إضافة إلى المادتين ٩٣ من الدستور و٢٠ من قانون مجلس الشعب كما سبق وعرضنا ، يتبين بوضوح أن المشرع قد رسم إجراءات قضائية ووضع ضمانات مما يرسمه في القضاء ومما يتبع عادة أمام المحاكم ، ويكفي في هذا الصدد أن التحقيق في هذه الطعون تجريه محكمة النقض ذاتها ، وهي قمة المحاكم القضائية العادية ، ومن غير المعقول أن يعترف القضاء - مثلاً - بأن " لجنة النقابة الفرعية " للمحامين تتمتع بصفة الهيئة ذات الاختصاص القضائي عندما تفصل في الخلاف بين المحامي وموكله على الأتعاب (وفقاً للمادة ٨٤ من قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣) ، ومن ثم ترى محكمة النقض أن ما يصدر عن هذه اللجنة من قرارات هي بمثابة الأحكام الصادرة بشأن خصومة بين الطرفين (١) ، ثم تاتى، بعد ذلك - وفي تراجع غير مبرر عن قضائها السابق المستقر - فتري من اختصاص مجلس الشعب بشأن الفصل في صحة (٢) العضوية أنه اختصاص يأسى يتلوى على مبدأ عدل القضاء وحيدته.

(١) أحكامها في ١٩٦١/٦/٨ ، المجموعة السنة ١٢ من ٥٣٢ - وفي ١٩٦٨/١/٩ ، المجموعة السنة ١٩ من ٥ - وفي ١٩٦٩/٤/١٥ ، المجموعة السنة ٢٠ من ٦١١ - وفي ١٩٧٥/٤/٨ ، المجموعة السنة ٢٦ من ٧٧٣ .
(٢) حكمها في ١٩٩٠/٢/٢٨ سالف الإشارة - راجع عموماً في طبيعة قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية مقال الأستاذ أحمد مية سالف الإشارة من ١١٤ وما بعدها - وقد أشار فيه إلي فتوى للأستاذ الدكتور أحمد كمال أبو المجد ورد فيها أن " قرارات المجلس الصادرة في طعون صحة العضوية ليست في الواقع أحكاماً بالمعنى الفني وإن كانت فصلاً في خصومة ومن ثم لا يجوز أن نضف عليها حصانة الأحكام ... وهي من ناحية أخرى ليست تشريعاً تمنع حصار التشريع .. وإنما هي أعمال برلمانية بحكم صدورهما من البرلمان لها طبيعة قضائية بما تتضمنه من جوهر الفصل في خصومة ، وهذه الطبيعة المركبة ليس من شأنها أن تغل يد القضاء عن التعقيب عليها ، بل من شأنها أن تدعو إلى توسيع نطاق رقابته عليها استيثاقاً لحقوقه "

وعموماً فإن المحكمة الدستورية العليا مستقرة على تعريف الهيئة ذات الاختصاص القضائي بأنها " الهيئة التي يدخلها المشرع سلطة الفصل في خصومة بحكم تصدره بعد اتباع الإجراءات القضائية " (١) ، ويتحقق بها ضمانات التقاضي (٢) . ومن غير شك - في تقديرنا - أن هذا التعريف ينطبق على مجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المقرر في المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب والمواد المنظمة له في اللائحة الداخلية للمجلس.

والواقع أنه بالرغم من اتفاق الفقه على أن كل ما يصدر عن البرلمان - بخلاف القوانين - يعد من الأعمال البرلمانية ، وفقاً للمعيار المعنوي (٣) ، إلا أن القضاء الإداري في مصر ، في سبيل تقرير اختصاصه بنظر طعون الموظفين العموميين الذين يعملون في البرلمان ، استقر على الاستعانة بالمعيار الموضوعي لتحديد طبيعة هذه الأعمال البرلمانية ، ومن ثم اعتبر قرارات المجلس النيابي في شئون موظفيه من القرارات الإدارية بطبيعتها ، وبالتالي تخضع لإختصاصه للرقابة على مشروعيتها ، كما اعتبر أن للبرلمان طبقاً للحكام الدستور أن يفصل في صحة نيابة أعضائه ، وأن عمله في هذا

= أطراف تفصل فيها هيئة ليس لها خبرة القاضي ولا حياده " - ويؤكد الأستاذ أحمد هبة على طبيعة العمل القضائي لعمل أو قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية وإلا فكيف يستأخ نقل وظيفة غير قضائية إلى محكمة التقض .

(١) المحكمة العليا في ١٩٧٢/٣/٤ دعوى ٢ لسنة ٢ ق (تنازع) ، المجموعة - القسم الثالث من ٥٦ - وفي ١٩٧٤/٥/٤ دعوى ٩ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة من ١٠٦ - وفي ١٩٨٧/١٢/٦ دعوى ٥ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة من ١٩٥ .

(٢) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨٣/٤/٣٠ ، المجموعة - الجزء الثاني من ١٩٤ - وفي ١٩٨٥/٢/١٦ قضية ٦٧ لسنة ٦ ق (دستورية) . المجموعة - الجزء الثالث من ١٤٥ - وفي ١٩٧٥/٤/٤ دعوى ١ لسنة ٨ ق (٣) الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : القضاء الإداري ومجلس الدولة - الطبعة الخامسة سالف الإشارة - من ٤٥٩ .

الشان قضائى صرف ، علاوة على أن للسلطة التنفيذية اصدار لوائح تنفيذية أو تنظيمية وهى أعمال تشريعية بطبيعتها (١) . ومن هنا يمكننا تقسيم الأعمال البرلمانية من حيث موضوعها إلى أعمال ادارية مثل الأعمال المتصلة بشئون الموظفين أو العقود الخاصة بالمجلس كسلطة عامة ، وأعمال قضائية مثل القرارات المتصلة بصحة العضوية طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ، واسقاطها وفقا للمادة ٩٦ منه ، وقرار اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بإرتكاب جريمة جنائية استناد إلى المادة ٨٥ من الدستور ، علاوة على بعض الأعمال التى يمكن تصنيفها بأنها من أعمال السيادة لاتصالها بوظيفة الحكم مثل ترشيح رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٦ من الدستور . وكافة الأعمال الصادرة عن المجلس بصدد اختصاصه بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية طبقا للمادة ٨٦ من الدستور ، مثل توجيه الأسئلة والاستجوابات ، وقرارات سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء ، وأخيرا هناك من الأعمال البرلمانية ما يعد من تدابير التنظيم الداخلى للعمل فى المجلس لضمان حسن سيره .

وعليه فإذا كان القضاء الإدارى والعادى كذلك مستقرا على اعتبار ما يدخل فى الأعمال البرلمانية من قرارات ذات الطابع الإدارى، ومن قبيل القرارات الإدارية ، فليس ثمة ما يمنع من اعتبار الأعمال ذات الطابع القضائى ، من قبيل الأحكام القضائية .

يبقى بعد ذلك التساؤل عن طبيعة التنازع القائم بين مجلس الشعب كهيئة ذات اختصاص قضائى ، والقضاء الإدارى حول الاختصاص بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتائج الانتخاب ، هل هو تنازع ايجابى أم سلبى ، أم أنه يندرج ضمن حالة تعارض الأحكام؟

(١) محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٤٨/١٢/١ قضية ٢٠٠ لسنة ١ ق ، المجموعة السنة ٣ من ١٠٦ .

- من الجلى أن هذا التنازع المشار إليه ليس سليبا ، وبالنسبة للتنازع الإيجابى فإنه يشترط لتحقيقه ، ومن ثم قبول المحكمة الدستورية العليا لدعوى التنازع ما يلى : (١)
- ١ - أن يعرض الموضوع الواحد أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى .
 - ٢ - ألا تكون إحدى جهتى التنازع قد فصلت نهائيا فى موضوع النزاع .
 - ٣ - صدور الحكمين محل التنازع من محكمتين " مستقلتين " وظيفيا وليستنا " متحدتين " وظيفيا .
 - ٤ - اتحاد الموضوع والخصوم فى الدعويتين محل التنازع .
 - ٥ - أن تقضى المحكمتان المختلفتان وظيفيا بإختصاصهما بنظر الدعوى .

ومن الواضح أن الشرط الثانى من شروط قبول دعوى التنازع الإيجابى يتخلف فى حالتنا هذه حيث أن مجلس الشعب قد أنهى فحصه لصحة عضوية أعضائه جميعا - من قدمت بشأن عضويتهم طعون وكذلك من لم تقدم ضدّهم هذه الطعون (٢) ، كما أن محكمة القضاء

(١) راجع المستشار محمد نصر الدين كامل : اختصاص المحكمة الدستورية العليا - ١٩٨٩ - ص ٣٣٦ .

(٢) جدير بالملاحظة أنه قد يشور اعتراض على طبيعة القرار الصادر من مجلس الشعب بصدد من لم تقدم ضدّهم طعون صحة العضوية ، بحيث لا يجوز الاعتراف له بطبيعة الحكم القضائى مثلما عليه الأمر بصدد من قدمت الطعون فى صحة عضويتهم ، ومع ذلك فإننا نرد هذا الاعتراض بأن طبيعة العمل لا تتغير بتغيير إجراءات التوصل إليه ، مع مراعاة أن نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سالفة الذكر تنص على اتباع ذات الضمانات والإجراءات بشأن عضوية جميع الأعضاء ، وبعد انتهاء مواعيد الطعن بالنسبة لمن لم تقدم ضدّهم الطعون ، كما أنه من المعلوم فى فق المرافعات أنه ليس من شروط الدعوى أن تنطوى على منازعة ، فهى امر خفى لا يتأتى العلم به عنه ، تقديم الدعوى ، علاوة على أن للقضاء حق التصدى لكل ما يتصل بالنظام العام من مسائل دون اشتراط المنازعة فيها ومثال ذلك حق التصدى المقرر للمحكمة الدستورية العليا (م ٢٧ من قانون =

الإدارى أصدرت بدورها حكما فى موضوع الدعوى أخيرا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ على نحو ما أشرنا سلفا .

وعليه لا يبقى أمامنا سوى الاختصاص بإزالة التعارض بين الأحكام ، حيث تنص المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية على أن تختص المحكمة دون غيرها بالفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها ، وبذلك يشترط لقبول دعوى النزاع حول تنفيذ حكمين متعارضين ما يلى :

- ١ - أن يقوم النزاع أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى .
- ٢ - أن يكون الحكمان الصادران عن هاتين الجهتين قد حسما النزاع فى موضوعه حسما نهائيا .
- ٣ - أن يكون الحكمان متناقضين تناقضا من شأنه أن يجعل تنفيذهما معا متعذرا .
- ٤ - صدور الحكمين محل النزاع على التنفيذ من محكمتين "مستقلتين" وليتا "متحدتين" وظيفيا .

ويتطبق هذه الشروط على النزاع القائم بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى يتبين توافرها ، إذ قام النزاع بين جهة القضاء الإدارى ومجلس الشعب بإعتباره من الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، ولا شك فى أن المحكمة الدستورية ستفصل فى تحديد طبيعة المجلس بصدد هذا النزاع قبل فحص موضوع الدعوى ، كما أن ما

= المحكمة (ولأى محكمة أخرى (م ٢٩) بخصوص دستورية النصوص . كما أن عدم وجود خصوم فى بعض المنازعات لا ينفى قيام الدعوى القضائية فى بعض الأحوال ، وكذلك الأمر بالنسبة لعنصر المواجهة فى الإجراءات ، فالأحكام فى دعاوى النزاع الإيجابى مثلا ليس فيها هذا العنصر ، ومع ذلك فإن طبيعته القضائية ليست محل شك

صدر عن مجلس الشعب بصدد صحة عضويته يعد حسما من جانبه في مسألة صحة العضوية بصفة نهائية ، وكذلك بالنسبة للأحكام الموضوعية النهائية الصادرة عن القضاء الإداري ، إذ مؤداهما عدم صحة عضوية المطعون ضدهم وثبوت عضوية الطاعنين لمجلس الشعب ، ومن هنا توافر الشروط الثالث حيث من الواضح أن التناقض بين الحكمين من شأنه أن يجعل تنفيذهما معا متعذرا ، فمن المستحيل التوفيق بينهما بأن تثبت العضوية للجميع أو تبطل لهم معا ، إذ يقتضى ذلك مخالفة الدستور والقانون ، ومن ثم لن يتيسر تنفيذ احدهما إلا بإصدار حجية الآخر (١) ، وأخيرا فإن استقلال كل من الجهتين أمر لا يحتاج إلى تدليل .

ومهمة المحكمة الدستورية العليا بصدد هذا النزاع تقتصر على " موضوع الأولوية في التنفيذ لبيان أى من الحكمين المتناكضين قد صدر من جهة لها ولاية الحكم في الدعوى " (٢) ، وبالتالي يترتب على تحديد الحكم الواجب التنفيذ من بين الحكمين المتناكضين ، أن يتعقد الاختصاص بالفصل في الموضوع - مستقبلا - للجهة التي أوجب الحكم تنفيذ حكمها .

ويتميز طريق حل الخلاف أو النزاع بين مجلس الشعب والقضاء الإداري من خلال اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في منازعات النزاع ، أن الحكم الصادر من هذه المحكمة بصدد هذا النزاع يكون حكما نهائيا غير قابل للطعن فيه بأي وجه من أوجه الطعن أي باتا ، كما أنه في ذات الوقت - وفقا للمادة ٤٩ من القانون الحالي للمحكمة - يكون ملزما لجميع سلطات الدولة والكافة ، ومن ثم لن يكون في مقدور مجلس الشعب أو القضاء الإداري مخالفة مؤدى

(١) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨١/١٢/٥ ، المجموعة الجزء الثامن ص ٢٢٣ .
(٢) المحكمة العليا في ١٩٧١/٦/٥ دعوى ١١ لسنة ١ ق (تنازع) المجموعة - القسم الثالث - ص ٤٧ .

الحكم ومقتضاه بصدد الفصل فى الطعون ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الإنتخاب ، مما يقضى مستقبلا على احتمال تكرار هذه المنازعات مع كل انتخاب .

خاتمة البحث

أساليب القضاء على التنازع حول الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية

باستعراض أسباب التنازع حول الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية وجوانبه المختلفة ، يمكننا أن نخلص إلى أن أهم عوامل نشأة هذا التنازع وتعاقد حدته إلى مستوى الأزمة الدستورية والسياسية ، ترجع أولا إلى عدم دقة وإحكام القوانين المنظمة لانتخابات مجلس الشعب ، وإلى توزيع الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية الناجمة عنه بين جهتى القضاء العادى والإدارى ومجلس الشعب ثانيا ، وأخيرا إلى تمسك كل من هذه الجهات باختصاصها علاوة على محاولة بسط اختصاصها على الطعون التى تختص بها الجهة الأخرى ، مما يعد مخالفا لقواعد الاختصاص سيما القواعد الدستورية منها ، دون أن توجد الجهة المحايدة التى يمكنها أن تفرض احترام الدستور على تلك الجهات المختصة .

وعلى ذلك فإننا نرى أنه للقضاء تلمعا على أسباب هذا التنازع، الذى وصل إلى حد التناحر ، واستئصاله من جذوره بحيث لا يتجدد مع كل انتخاب ، يتعين أولا وضع نظام متكامل منضبط لانتخابات مجلس الشعب ، وأن يتحدد فى هذا النظام على نحو دقيق الطعون الانتخابية والجهة التى تختص دون غيرها بالفصل فى هذه الطعون ، بمعنى توحيد الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية بين يدي جهة واحدة ، كما يلزم أخيرا وضع نظام للرقابة على دستورية الأعمال القانونية جميعها دون استثناء ، بما فى ذلك الأعمال البرلمانية الصادرة عن مجلس الشعب والأحكام القضائية الصادرة عن جهات القضاء المختلفة ، وأعمال الحكومة وخاصة تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية ، وذلك على نحو ما نعالجه فى المطالب الآتية .

المطلب الأول النظام الإنتخابى لمجلس الشعب

لا نقصد بالنظام الإنتخابى لمجلس الشعب مسألة الإختيار بين أنظمة الإنتخاب المختلفة كالنظام المباشر وغير المباشر ، الفردى والقائمة ، بالأغلبية المطلقة وبالتمثيل النسبى وهكذا ، فهذه المسألة وإن كانت على درجة كبيرة من الأهمية ، إلا أننا لا بسعنا التعرض لها تفصيلا فى دراستنا هذه ، ومع ذلك فهى تمثل الأساس الذى سينى عليه النظام الإنتخابى بالمعنى الذى نقصده .

هو النظام المتصل بالناخبين وشروطهم وقيدهم فى الجداول وتنظيم انشاء هذه الجداول وتعديلها ، وتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية وأسس هذا التقسيم وضوابطه الموضوعية ، ثم ما يتصل بالترشيح للإنتخابات وشروطه وضوابطه ، ويعد ذلك عملية الإقتراع بالمعنى الفنى الدقيق من تصويت وفرز للأصوات واللجان المختصة بذلك واختصاصاتها وسلطاتها ، وأخيرا كيفية اعداد نتائج الإنتخاب والإعلان عنها وطبيعة هذا الإعلان والجهة المختصة به .

وكما سبق وشرحنا فإننا نرى أنه من الملائم انشاء هيئة عليا للإنتخاب تتبع مباشرة المجلس الأعلى للقضاء ، وتتشكل من عناصر قضائية خالصة تمثل جهات القضاء الدستورى والإدارى والعادى ، بإعتبارها الجهات القضائية المعنية بمسألة الإنتخاب ، وتولى هذه الهيئة ادارة كافة الإنتخابات التشريعية فى الدولة والإشراف عليها ، ولها فى ذلك أن تستعين بمن تراه من رجال القانون والقضاء فى مباشرة كافة الأعمال اللازمة لسير العملية الإنتخابية ، على أن يستبعد فى هذا النظام أى دور للسلطة الإدارية ، مما يستتبع نقل

الإدارة المسؤولة عن الانتخابات فى وزارة الداخلية لتكون تابعه مباشرة لهذه الهيئة التى يتعين أن يكون مقرها فى وزارة العدل أو لم يكن فى أحد قصور العدالة (أى مقلر المحاكم) .

ولا ريب فى أن من شأن انشاء هذه الهيئة القضائية الدائمة لتولى ادارة الانتخابات ، ضمان سلامة اجراءات الانتخاب وصدق نتائجها ونزاهته ، مما يؤدى إلى قيام سلطة تشريعية حقيقية تعبر بحق عن الإرادة العامة للشعب ، دون خضوع لسيطرة أو تدخل السلطة التنفيذية بما تملكه من قوة مادية وإعلامية ، ومن ثم يضمن المواطنون أن تصدر التشريعات تحقيقا لمصلحتهم العامة ، وصونا لحقوقهم وحررياتهم ، إذ لن يتأتى ذلك إلا إذا تمت انتخابات هذه السلطة بنزاهة تامة ، وهو الأمر الذى يكفله ادارة الهيئة المقترحة للانتخابات ، نزولا على ارادة المشرع الدستورى فى وضع هذه الانتخابات تحت الإشراف الحقيقى للقضاء ، وهم الذين يعتمدون سلطتهم من ثقة الناس فيهم ورضائهم بما يصدرونه من احكام قائمة على العدل والحق دون هوى وبعيداً عن الباطل . يضاف إلى ذلك أن من الآثار المتوقعة لهذا الإشراف التفصيل إلى حد كبير جداً من المنازعات والطمعون الانتخابية حولها ، إن لم يؤد ذلك إلى الزوال التام لهذه المنازعات .

وما نقترحه من انشاء هيئة أو لجنة أو ادارة عامة للانتخابات يشكلها القضاء ليس ابتداءاً - وإن لم يكن فى ذلك عيب - وإنما له تطبيقات فى كثير من الدول ، نشير إلى نموذج لاحداها وهو تركيا حيث ينص دستورهما الصادر فى ٩ يوليو ١٩٦١ على انشاء الإدارة العامة للانتخابات ومراقبتها ، وتقضى المادة ٧٥ من هذا الدستور بأن " تجرى الانتخابات تحت ادارة ومراقبة الجهات القضائية ، ومد بداية الانتخاب حتى نهايتها ، يتولى المجلس العالى للانتخابات مهمة اجراء واعداد جميع العمليات المتعلقة بمراقبة الانتخابات

وصحتها ومهمة بحث جميع المخالفات والشكاوى والإعتراضات المتعلقة بالانتخابات طيلة الانتخابات وبعدها ، كما يفصل فيها نهائيا ، ويعتمد محاضر انتخابات أعضاء المجلس الوطنى الكبير (البرلمان) ، وتنظم بقانون سلطات واختصاصات هذا المجلس والمجالس الانتخابية الأخرى .

ويتألف المجلس العالى للانتخابات من سبعة أعضاء أصليين وأربعة أعضاء احتياطيين ، مدة منهم تنتخبهم محكمة النقض مجتمعة بكامل دوائرها ، وخمسة منهم ينتخبهم مجلس الدولة من بين أعضائه فى اقتراع سرى وبالأغلبية المطلقة ، وينتخب هؤلاء الأعضاء من بينهم رئيسا ونائبا له بالأغلبية المطلقة وبالاقتراع السرى .

ويعين بطريق القرعة الأعضاء الاحتياطيون ، اثنان منهم من بين الأعضاء الذين اختارتهم محكمة النقض ، والاثنان الآخران من بين الأعضاء الذين اختارهم مجلس الدولة ، ولا يدخل فى القرعة كل من رئيس المجلس العالى للانتخابات ونائبيه " .

وعلى صعيد آخر، فإننا نناشد السلطة التشريعية فى مصر ، ممثلة فى مجلس الشعب الحالى ، وقبل أن ينقض عليه حكم جديد ببطلانه لعدم دستورية قانون الانتخاب الحالى ، أن تبادر على الفور فى وضع قانون جديد للانتخابات يتلافى مساوئ وعيوب التشريع الحالى المنظم لعملية الانتخاب لمجلس الشعب بتعديلاته المتتالية والمتعاقبة ، والتى إليها يرجع دوما السبب فى عدم دستورية هذه التشريعات ، خاصة وأنها توضع من خلال سلطة رئيس الجمهورية فى اصدار القرارات بقوانين ، وهى السلطة المخولة له دستوريا لمواجهة الظروف الإستثنائية فى حالة الضرورة ، بالرغم من أن موضوع الانتخاب من الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون وفقا للمادتين ٨٧ و ٨٨ من الدستور ، علاوة على انتفاء أية صلة مباشرة

أو غير مباشرة بين موضوع انتخابات السلطة التشريعية وبين ظروف استثنائية قائمة أو يمكن أن تقوم مستقبلا (١) .

وعليه نأمل أن يتأتى لمجلس الشعب الفرصة فى وضع القانون الجديد للإنتخاب بعد دراسات متأنية ومناقشات مستفيضة لكافة الآراء والاتجاهات ، حتى يأتى هذا القانون على أوفى درجة ممكنة من الدقة والكمال والتوافق مع ظروف وطبيعة المجتمع المصرى من كافة النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية والدينية وغيرها ، مما يكفل لهذا القانون الإستقرار المبتغى ، خاصة بعد أن تمت تجربة معظم النظم الإنتخابية المعروفة خلال فترة وجيزة من الزمن ، فانتهى الأمر بحق إلى ملائمة النظم الفردى لظروف مجتمعنا ، وعدم صلاحية النظم الأخرى رغم مآليتها للتطبيق فى مصر .

المطلب الثانى

توحيد جهة الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية

تبين لنا من دراستنا أن عملية فحص الطعون الإنتخابية ، بما فى ذلك تحقيق صحة نيابة أعضاء مجلس الشعب ، هى أولا وأخيرا مهمة قضائية . تتطلب بحثا وتحقيقا وفصلا فى خصومة قائمة ، وبالتالي تتمتع الجهة التى تباشر هذا الإختصاص القضائى بسلطة قضائية حقيقية ، بغض النظر عما إذا كانت من المحاكم القضائية أم غير ذلك .

(١) ويسرى جانب من الفقه أن مخالفة النطاق المحتجز للقانون ، بالتفويض فيه مثلا ، يصيب القرارات بقوانين الصادرة فى شأنها بعيد الإختصاص ، فالموضوعات الداخلة فى ذلك النطاق لابد أن تتأثر بتنظيمها الجهة التشريعية المنتخبة لأنها أمور تواجه السلطة التنفيذية ، ومن أهم هذه الموضوعات تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات العامة ، المستشار يحيى الرفاعى : تشريعات السلطة القضائية معلقا على نصوصها - نادى القضاء - الجزء الثانى ١٩٩١/٩٠ - ص ٢٦ .

ومراجعة تاريخ هذا الاختصاص في مصر على نحو ما سلف بيانها، يشير إلى تناوب الاختصاص في شأن الطعون الانتخابية بين المجالس النيابية من جهة والقضاء من جهة أخرى ، مما يؤكد أن كليهما يقوم بوظيفة قضائية في هذا الخصوص ، " إذ من غير المقبول القول بأن النزاع أو الطعن حين يتناوله مجلس الشعب يعتبر عملاً برلمانياً وحين يتناوله القضاء يعتبر عملاً قضائياً " (١) .

وقد تبينت النظم الدستورية في شأن الاختصاص بالفصل في صحة عضوية المجالس النيابية ، ويمكن أن نميز في هذا الشأن بين ثلاثة أنظمة هي :

النظام الأول : اختصاص المجالس النيابية بالفصل في الطعون الانتخابية :

يقوم هذا النظام على قاعدة الرقابة الذاتية ضماناً لاستقلال المجالس النيابية عن السلطتين التنفيذية والقضائية تحقيقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أن اختصاص المجلس النيابي بالفصل في صحة عضويته يعد ضماناً هامة من الضمانات الدستورية لتأكيد استقلال المجلس بشئون أعضائه عن سائر السلطات ، وفي ذلك رعاية لكرامة الأعضاء بتجنيبهم عبء التقاضي أمام المحاكم ودعم استقلالهم ، بأن يفضل في طعونهم أعضاء المجلس أنفسهم ، وهم أقدر على الإحاطة بظروف الانتخابات وتحري وجه الحق والصواب ، فيتداول أعضاء المجلس في شأن هذه الطعون كاسرة واحدة ، وذلك للفصل فيها على هدى من الخبرة والواقع.

(٦) الأستاذ أحمد مبه : المرجع السابق - ص ١٢٧

ومن ناحية أخرى فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضى أن يتم توزيع الاختصاصات على هذه السلطات وفقا لقاعدتى التخصص الوظيفى والاستقلال العضى بين السلطات ، بحيث تكون كل سعة مستقلة فى ممارستها لأعمال الوظيفة التى تخصصت فيها . استغلا عضيها كاملا ، فلا يكون لغيرها من السلطات أن تتدخل فى سير أعمالها أو أن تخضعها لرقابتها ، مع ملاحظة أن قاعدة التخصص الوظيفى لا يمكن الأخذ بها بصورة مطلقة ، إذ من المسم أن للسلطة التأسيسية أن تخول كل سلطة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى بمقتضى نص صريح فى الدستور .

وتطبيقا لذلك يرى أنصار هذا النظام أن النص الدستورى فى المادة ٩٣ من الدستور إذ خول مجلس الشعب الاختصاص بالفصل فى صحة عضويته ، يكون قد ناط به اختصاصا قضائيا أصيلا مستمدا من الدستور ذاته ، فقد شامت ارادة السلطة التأسيسية وهى فى مقام توزيع الاختصاصات على السلطات المؤسدة أن تحتفظ لمجلس الشعب دون غيره بهذا الاختصاص حرصا على استقلاله ومنما لتدخل سلطة أخرى فى شئون أعضائه ، ويعنى هذا أن مجلس الشعب لم يسر قانونا سلب بمقتضاه اختصاصا كان منوطا بالسلطة القضائية دستوريا مهمة الفصل فيها . فالمشرع الدستورى وحده صاحب الحق فى تعديل النص الدستورى سالف البيان ، يوتقل له قوته الدستورية طالما لم ينسخه أو يعدله نص دستورى آخر ... ولا يستقيم دستوريا التذرع بعهدا فقهي هو مبدأ فصل السلطات لإصدار نص دستورى قائم ، ذلك أن الدستور حدد لكل سلطة المجال الذى تعمل فيه ، وجعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائما تعاون متبادل بينهما على أساس احترام كل منها للمبادئ التى قررها الدستور فى صلبه ، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدستورية ، لأنه إذا أهملت إحدى السلطات مبدأ من مبادئ الدستور خرجت بذلك عن دائرة المجال المحدد لإستعمال سلطتها ، وإذا جاز لها أن تتخذ من مبدأ فصل

السلطات تعلقة تتذرع بها في اهدارها للدستور لانهى الامر إلى
فوضى لا ضابط لها ، فالتزام كل سلطة ميادئ الدستور خير
الضمانات لتدعيم البنيان الدستوري جميعه . (١)

ولست مصر الدولة الوحيدة التى تأخذ بهذا النظام ، إذ تأخذ
به أيضا كثير من الدول الأخرى فى دساتيرها القديمة والحديثة ،
ففى فرنسا بدأ دستور ٧٩١ بإعتناق هذا المبدأ ثم اتبعته كافة
الدساتير بعد ذلك حتى دستور ١٩٤٦ ، وكذلك فى بلجيكا منذ
دستورها الصادر عام ١٨٣١ وتعديلاته فى ١٨٩٣ و ١٩٢٠ و ١٩٢١ ،
وفى ايطاليا فى دستورها الصادر عام ١٩٤٧ وفى الدانمارك فى
دستورها الصادر عام ١٩١٥ والمعدل فى ١٩٢٠ ، وفى ايرلندا فى
دستورها الصادر عام ١٩٤٤ ، وفى الولايات المتحدة الأمريكية فى
دستورها الصادر عام ١٧٨٧ ، وفى اليابان فى دستورها الجديد عام
١٩٦٣ .

وكذلك الأمر فى كثير من الدول العربية مثل لبنان فى دستورها
عام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٤٧ ، وفى الأردن فى دستور ١٩٥٢ ،
وفى سوريا فى دستور ١٩٣٠ وفى الكويت فى دستور ١٩٦٢ .

وبالرغم من شيوع هذا النظام إلا أن الفقه ينتقده بما يلى :

١ - أن قيام المجالس النيابية بالفصل فى الطعون الانتخابية
يتعارض مع المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات ، لأن

(١) الأستاذ أحمد مية : المرجع السابق - ص ٩٨ . كذلك حكم المحكمة
الإدارية العليا فى ١٣/١٢/١٩٥٨ . مجموعة أبوشادى بند ١٩٩٦ ص ٢٠٦ .
، وفيه تقول أنه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات " لا ينبغى أن تكون
السلطة التشريعية وهى التى تمثل الأمة وتتولى الرقابة العامة على
السلطة التنفيذية خاضعة لاية رقابة أو هيمنة فى شئونها الداخلية من
سلطة أخرى ، كما أن هذا الإستقلال شرط جومرى لازم لتأدية المجالس
لوظائفها التشريعية مستقلة عن أى مؤثر خارجى " .

المجالس النيابية عندما تمارس هذا الاختصاص ، إنما تفصل في خصومة ترفع إليها ، إذ لا تعدو الطعون الانتخابية أن تكون منازعات بين فردين أو أكثر ، والفصل في المنازعات هو من اختصاص السلطة القضائية وحدها . (١)

٢ - أن تحقيق صحة العضوية بواسطة المجالس النيابية من شأنه اهدار الضمانات المقررة للفائزين في الانتخاب ، فقد غدا الفصل في صحة نيابة الأعضاء عملية سياسية لا ضمان لها من الناحية القانونية ، حيث نشاهد خصوصاً تقترح لخصوم ، ومن المحال أن يقترح صديق ضد صديق ، مما يجعلها - أي المجالس النيابية - غير صالحة لتولى هذا الاختصاص ، الذي يتطلب التحلي بضمير القاضي ، يؤكد ذلك أنه لا يمكن أن يتوافر في كل عضو من أعضاء هذه المجالس ، وغاية ما اشترطه القانون المصري فيه اجادة القراءة والكتابة ، خبرة القاضي وكفايته للفصل في خصومة قضائية (٢)

٣ - من الخطير أن يمتح مجلس سياسي التكوين وظيفه قضائية ، إذ ليس في استطاعته الفصل في صحة العضوية دون التأثير الشديد بالإعتبارات السياسية ، وإعطائها الأولوية على حكم القانون ، عمداً أو إهمالاً ، وبالنظر إلى انتماء أعضاء المجلس إلى الأحزاب السياسية ، فإن هذا الاختصاص يعطى الأغلبية سلاحاً خطيراً تستعمله في اجالة انتخاب أعضائها ، وفي العصف بأعضاء المجلس من الأقلية ، وهكذا تستعمل ولاية الفصل في الطعون كأداة حزبية ، يقبل الطعن ويرفض بحسب ما إذا كان المطعون فيه خصيماً أو نصيراً ،

(١)

ESMEIN, Elements de droit Constitutionnel Français et comparé, 7 ème éd., 1921. t.II. P. 356.

BARTHELEMY-DUEZ, Précis de droit Constitutionnel, 1934, P. 472. (٢)

الدكتور علي محمد عبد الفتاح : المرجع السابق ص ١٧١ .
المستشار أحمد مكي : دور القضاة في الانتخابات العامة - مجلة القضاء - عدد يناير/يونيو ١٩٩٠ - ص ١٣ .

وتصبح خطرا يلوح به حزب الأغلبية ليحمل مخالفه على النزول على ارادته يأسا من الاستفادة من النجاح فى الانتخابات ، بل وليحمل من نجح من مخالفه على الإنضمام إليه خشية أن تهدر آماله وتضيع بقبول الطعن فى انتخابه (١) .

٤ - أن اعطاء الإختصاص بالفصل فى صحة العضوية للمجلس النيابى ، يجعل منه خصما وحكما فى نفس الوقت مما يخالف مبادئ العدالة ، ولا يؤثر فى ذلك عدم اشتراك العضو المطلوب التحقق من صحة عضويته ، إذ يظل المجلس من وجهة النظر المجردة خصما وحكما ، مع ملاحظة أنه - فى مصر - من المحتمل أن تزيد الطعون المقدمة لإبطال العضوية على ثلث أعضاء المجلس ، مما يؤدي إلى استحالة اصدار القرارات ببطلان العضوية والتي تستلزم موافقة ثلثى الأعضاء عليها (٢) .

النظام الثانى، اختصاص القضاء بالفصل فى الطعون الانتخابية ؛

ازاء ما أسفر عنه التطبيق العملى من سوء ممارسة المجالس النيابية فى مختلف بلاد العالم لإختصاصها بشأن هذه المهمة القضائية التى لا تتفق وطبيعة تكوين المجالس النيابية ،والتي تقتضى حيادا لا ضمان له فى أغلبية حزبية ، وخاصة غداة المعارك

(١) DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, 2^{ème} éd., t.4, 1924, P. 358.

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٠٣ .
(٢) الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق ص ٣٦٦ .
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق - ص ٤٧٤ . ويمكن الرد على حجة عدم توافر نسبة الثلثين ، بأن تحتسب النسبة من بين الأعضاء الذين لم تقدم ضدهم طعون فى عضويتهم .

الانتخابية (١) ، فقد اتجه معظم الفقه إلى المطالبة بأن يكون الاختصاص بالفصل في الطعون الانتخابية جميعها معقودا للقضاء وحده ، لما يتوافر له من مقومات الخبرة القانونية والحيدة في أداء هذه المهمة .

ويتأسس هذا الإتجاه على أن مؤدى الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات أن البرلمان لا يستقل بمصير اعضاء وشؤونهم إلا بعد ثبوت صحة عضويتهم ، بعدم الطعن فيها أو برفض الطعن ، فهنا يثبت نسب العضو للمجلس ، وتغدو لهذا الأخير دون غيره الكلمة في مصير اعضاء ومستقبلهم ، أما عن الطعن في صحة انتخاب الناخب ، فإن البحث يقتصر على مرحلة سابقة لثبوت العضوية البرلمانية .

وبهذا النظام أخذت بعض الدساتير في العديد من الدول ، مثل دستور اليونان الصادر في ٢٣ مايو ١٩٩١ ، ودستور بولندا القديم في ١٩٢١ ، ودستور النمسا الحالي في المادة ١٤١ منه .

وفي مصر اختلف الفقه المؤيد لهذا النظام حول المحكمة التي يمكن أن تتولى هذا الاختصاص ، إذ ذهب جانب منه إلى تحويل محكمة النقض هذا الاختصاص بدلا من الإكتفاء باختصاصها بالتحقيق في تلك الطعون (٢) ، في حين انتقد البعض ذلك بعدم صلاحية محكمة النقض بوصفها محكمة قانون وليست محكمة وقائع في نظر الطعون الانتخابية بما تنطوي عليه من وقائع تتطلب

(١) راجع الأمثلة المشار إليها في مقال الدكتور على محمد عبد الفتاح سالف الذكر - ص ١٧٢ وما بعدها .

(٢) الأستاذ الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري - الجزء الثاني - ١٩٨٨ - ص ٦٨٦ .

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٠٥ .
الأستاذ الدكتور إبراهيم شحيا : القانون الدستوري - ١٩٨٣ - ص ٦٢٠ .

التحقيق وسماع شهود الإثبات والنفس إلى غير ذلك من وسائل الإثبات مما يخرج عن نطاق وظيفة محكمة النقض ، ولذلك يكون من الطبيعي اختصاص القضاء الإداري بهذه الولاية ، حيث سبق للمشرع أن عهد إلى محكمة القضاء الإداري بالفصل في جميع الطعون الانتخابية الخاصة بالمجالس المحلية ، ومن ثم فإن التناسق في التشريع يقتضى أن يعهد أيضا إلى ذات المحكمة بالفصل في الطعون الانتخابية البرلمانية ، وقد أرست هذه المحكمة مبادئ قانونية كثيرة ، ولها قضاء ثابت ومستقر يقوم عليه القانون العام في كثير من مسائل الطعون الانتخابية ، علاوة على أن هذا الاتجاه يفيد في تجنب تضارب الحلول القانونية في المسائل المتشابهة نتيجة تعدد الجهات القضائية التي تفصل في الطعون الانتخابية بالإضافة إلى أن الكثير من الطعون الانتخابية تؤسس على الطعن في قرارات إدارية ، مما يدخلها - طبقا للقواعد العامة - في اختصاص القضاء الإداري ، بإعتباره القاضى الطبيعي للمنازعات الإدارية وفقا للدستور وقانون مجلس الدولة . (١) .

وفي تقدير فريق ثالث من الفقه في مصر أنه يمكن أن يعهد الدستور بهذا الاختصاص إلى المحكمة الدستورية العليا (٢) ، وهو اتجاه يمكن تدعيمه بأن هذه المحكمة تبعد في واقع الأمر القاضى الطبيعي للطعون ضد مجلس الشعب من خلال رقابته على دستورية القوانين ، ومن ثم فهي الجهة القضائية الأقرب من حيث طبيعة ولايتها للاختصاص بالفصل في الطعون الانتخابية لمجلس الشعب ،

(١) الدكتور على عبد الفتاح : المرجع السابق - ص ١٧٧ .
كذلك الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق - ص ٣٦٧ .
ويرى أن يعهد هذا الاختصاص إلى المحكمة الإدارية العليا فيكون النظر في هذه المنازعة من خلال درجة تقاضى واحدة .
(٢) الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا : استقلال القضاء كضمان للشرعية وحقوق الإنسان - مجلة القضاء - يناير/يونيو ١٩٩٠ - ص ٣٣ .
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق ص ٤٨٤ .
الدكتور محسن العبودى : المرجع السابق - ص ٥٩ .

يؤكد ذلك أن مشروع الدستور الذى وضعته لجنة الخمسين فى مصر سنة ١٩٥٣ عقب الثورة أخذ بهذا الإجراء .

بيد أنه كما للنظام الأول بعض العيوب ، فإن النظام الثانى يواجه بعض أوجه الإنتقادات ، وأهمها :

١ - أن طريق الطعن القضائى عموماً يعيبه ببطء اجراءات التقاضى ، واستفراق الفصل فى المنازعات وقتاً طويلاً ، يمكن أن يصل بصدد الطعون الإنتخابية فترة ولاية مجلس الشعب كاملة أو معظمها ، ومن ثم يمكن للمجلس الإستفلة بوجود المطعون ضدهم فى البرلمان لأطول فترة ممكنة وخاصة إذا كانوا من أعضاء حزب الأغلبية ، وعلى سبيل المثال فإن الطعون التى تم تقديمها إلى القضاء عن الإنتخابات التى جرت يوم ٦ ابريل سنة ١٩٨٧ ، لم يصدر الحكم الموضوعى فيها من محكمة القضاء الإدارى إلا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ أى بعد ما يقرب من ثلاث سنوات ، بل ويمكن أن يستغرق النزاع مدة أطول ، إذا ما تم الطعن فى هذا الحكم الموضوعى أمام المحكمة الإدارية العليا ، فى حين أن مدة ولاية مجلس الشعب وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور هى خمس سنوات ميلادية ، وذلك مع افتراض اكتمال هذه الولاية دون حله كما حدث بصدد آخر مجلسين . يضاف إلى ذلك ما قد يشيره البعض من تشكيك حول مدى مشروعية القوانين والقرارات التى أصدرها المجلس طوال هذه الفترة بتكوينه غير الصحيح وخاصة مع كثرة هذه الطعون .

٢ - أن من شأن طريق الطعن القضائى المأسى بمبدأ الإستقلال العزوى للسلطات العامة ، وهو من أهم مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث مؤدى هذا النظام أن تكون الكلمة الأخيرة فى عضوية مجلس الشعب للقضاء ، ومعنى ذلك أن تسلط ملطة على أخرى ، وهو أمر ترفضه جهات القضاء ذاتها فيما يتصل بشئون أعضائها ، حيث

تختص كما سبق وأشرنا كل من جهات القضاء العادى والدستورى والإدارى وإدارة قضايا الدولة وغيرها من الهيئات القضائية - بل وبعض الهيئات غير القضائية - بشئون اعضائها بعضها تجاه البعض ، حتى فى داخل الهيئة القضائية الواحدة مثلما هو الأمر فى مجلس الدولة ، ومن هنا فليس من المنطق أن ننكر هذا الإستقلال فى شئون العضوية لمجلس الشعب وهو السلطة التشريعية فى الدولة .

٣ - أن الدستور الحالى فى مصر ، ومعظم الدساتير فى العالم ، لا يعتمد قاعدة التخصص الوظيفى على نحو مطلق ، بحيث تنفرد كل سلطة بوظيفتها تماما دون أدنى تدخل فى من السلطات الأخرى ، فعلى العكس يخول الدستور كلا من السلطات الثلاث حق ممارسة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى ، وهو أمر واضح لا يحتاج إلى اثبات ، وبالتالي فإن التدرج بمبدأ الفصل بين السلطات لا يكون إلا بالقدر الذى قرره الدستور ، وخاصة فيما يتصل بتوزيع وظائف الدولة الأساسية على السلطات العامة فيها ، حيث من الملاحظ أن المشرع الدستورى يراعى إلى جانب الاعتبارات الدستورية والقانونية ، بعض الاعتبارات السياسية والعملية التى لا غنى عنها .

النظام الثالث : الأنظمة المختلطة :

فى سبيل تلافى العيوب وأوجه الإنتقادات التى يمكن توجيهها لآى من النظامين السابقين برأت بعض الدول الأخذ بأنظمة مختلطة من شأنها تحقيق مزايعهما دون العيوب . وفى هذا الصدد يمكن التمييز بين اتجاهين :

أ - اتجاه يرمى إلى الجمع بين المجالس النيابية والقضاء فى مهمة الفصل فى صحة عضوية أعضاء هذه المجالس ، ومثال تطبيقات هذا الإتجاه الدستور الألمانى والدستور السورى . فوفقا لدستور

المانيا (الإتحادية) الصادر في ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل في ١٩٥٦/٣/١٩ يختص مجلس النواب (البوندستاج) بتحقيق صحة عضوية أعضائه ، علاوة على إسقاطها إلا أنه يجوز الطعن في قرار المجلس في هذا الشأن أمام المحكمة الدستورية الإتحادية ، ووفقاً للمادة ٤١ التي نصت على ذلك ، يصدر قانون اتحادى بالأحكام التفصيلية لهذا الاختصاص .

وينص الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٣ في المادة ٦١ منه على أن ينتظر مجلس النواب في الطعون المقدمة ضد صحة انتخاب أحد أعضائه ، كما ينص كذلك في المادة ١١٧ منه على اختصاص المحكمة العليا بالنظر في قرارات مجلس النواب الخاصة بالطعون الانتخابية المعترض عليها .

وقد يكون من اليسر نسبياً الأخذ بمثل هذا النظام في مصر ، في حالة التمسك بنصوص الدستور دون تعديل ، كخطوة أولية سريعة لا تحتاج لأكثر من تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، بحيث يضاف إلى اختصاصاتها النظر في الطعون ضد قرارات مجلس الشعب بصدد عضويته ، إذ ليس في المادة ٩٣ من الدستور ما يمنع من ذلك حيث تقضى هذه المادة في صدرها بأن " يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه .. " دون إشارة إلى ما إذا كان هذا " الفصل " يعد نهائياً أم من الجائز الطعن فيه مثل سائر الأحكام القضائية ، ومن ناحية أخرى فإن المادة ١٧٥ من الدستور التي حددت اختصاصات المحكمة الدستورية العليا أجازت في فقرتها الثانية للقانون أن يعين الإختصاصات الأخرى للمحكمة ، وهو ما استند إليه المشرع عندما قرر اختصاص المحكمة بحل اشكالات التنازع القضائي (المادة ٢٥ من قانون المحكمة الحالي) .

ولعله يكون من الملائم أن يقتصر الاختصاص المقترح المشار إليه على حالة الخلاف بين رأى محكمة النقض وقرار مجلس الشعب ، بحيث يتعين على مجلس الشعب فى حالة رفض الأخذ برأى محكمة النقض الذى انتهت إليه بعد التحقيق فى صحة العضوية ، أن يحيل الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا لتصدر بشأنه الحكم النهائى البات الملزم لكافة الأطراف بما فيهم مجلس الشعب ، وذلك أسوة بإختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى دستورية القوانين ، وبالتالي لا يجوز الإحتجاج بإستقلال المجلس ، حيث يخضع فى الأصل للرقابة على دستورية أعماله لذات المحكمة .

ب- اتجه يرمى إلى انشاء هيئة دستورية عليا محايدة ، مثل المجلس الدستورى فى فرنسا ، تخول ضمن اختصاصاتها مهمة الفصل فى الطعون الانتخابية (١) ، ومثال تطبيقات ذلك ، الدستور التركى الصادر فى ٩ يوليو ١٩٦١ ، والذى عهد - كما سبق وشرحناه بمهمة تولى ادارة ومراقبة الانتخابات منذ بدايتها وحتى نهايتها إلى المجلس العالى للإنتخابات ، والذى يتشكل من عناصر قضائية خالصة تختارهم محكمة النقض ومجلس الدولة ، وتختص ببحث جميع المخالفات والشكاوى والإعتراضات المتصلة بالإنتخابات طيلة فترة الإنتخاب وبعدها ، أى بكافة الطعون الانتخابية .

ومن تطبيقات هذا الإتجاه كذلك ، ما نص عليه دستور المغرب الصادر عام ١٩٦٢ من تأسيس مجلس أعلى للإنعاش الوطنى والتخطيط ، وأن تؤسس به غرفة دستورية يرأسها الرئيس الأول للمجلس الأعلى (الملك) ، وتضم بالإضافة إلى الرئيس قاضيا من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى واستاذا بكلية الحقوق يعينان بمرسوم ملكى لمدة ست سنوات ، وعضوين يعين أحدهما رئيس مجلس

(١) يؤيد هذا الإتجاه الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين - ١٩٨٥ - ص ٤٤٢ .

النواب والآخر رئيس مجلس المستشارين ، وذلك نى مستهل مدة النيابة أثر كل تجديد جزلى . وتبت الغرفة الدستورية نى صحة انتخاب أعضاء البرلمان وصحة عمليات الاستفتاء .

كما يمكننا اعتبار النظام النرسى الحالى من تطبيقات هذا النظام ، فمنذ ١٩٥٨ ، يختص المجلس الدستورى كما سبق وشرحنا بكافة الطعون الانتخابية ، وهو كما نعلم سلطة دستورية مستقلة تماما عن السلطتين التشريعية والقضائية ، ويتم تشكيله من عناصر مختلفة يتم اختيار معظمهم من قبل السلطات العامة علاوة على رؤساء الجمهورية السابقين (١) .

وفى تقديرنا أن هذا الإتجاه جدير بالإتباع إذا ما تيسر تعديل الدستور ، فليس من الحكمة أن تخول احدى المحاكم القائمة هذا الإختصاص ، حتى ولو كانت المحكمة الدستورية العليا ، إذ يكفها ما تحمله من أعباء يصدد فحص الدستورية وحل التنازع حول الإختصاص ، علاوة على التفسير التشريعى ، ولما كنا على اقتناع كامل بضرورة أن يتولى ادارة العملية الانتخابية والإشراف عليها جهاز قضائى مكون من ثلاثة أعضاء من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا غلعله يكون من المناسب استكمال ذلك التنظيم بتشكيل هيئة محايدة تضم رؤساء الجهات القضائية الثلاث المشار إليها يشاركهم ثلاثة آخرون من أساقذة الجامعات المتخصصين وليكونوا بصفاتهم مثل رؤساء أقسام القانون العام فى جامعات القاهرة وعين شمس والإسكندرية ، برئاسة وزير العدل ، وذلك حتى لا يجمع الجهاز القضائى بين صفتى الخصم والحكم ، إذا ما تم تكليفهم بالفصل فى الطعون الانتخابية اضافة إلى ادارة

(١)

G.BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 17 ème éd., 1976, P. 491.

L. PHILIP, op.cit, P. 46.

العملية الانتخابية والإشراف عليها ، وتتولى هذه الهيئة المحايدة ، باعتبارها هيئة ذات اختصاص قضائي ، مهمة الفصل في كافة الطعون الانتخابية على أن تنتهى من ذلك خلال شهر على الأكثر من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب ، ولا يجوز انعقاد مجلس الشعب قبل الفصل في هذه الطعون ما لم يبلغ عددها أقل من ٢١٠ من عدد أعضاء المجلس ، بمعنى أنه إذا كان عدد الأعضاء المطعون في صحة عضويتهم يقل عن هذه النسبة ، فإنه يجوز انعقاد المجلس بغير مشاركة من هؤلاء الأعضاء الذين عليهم الانتظار لحين صدور الحكم بشأنهم خلال مدة الشهر السالفة الذكر ، ويتعين على المشرع أن يكفل في تنظيمه لهذا الاختصاص كافة ضمانات التقاضى مع التخفيف لأقصى درجة ممكنة من إجراءات التقاضى حتى يتسنى للهيئة المقترحة إنهاء عملها خلال هذه الفترة الوجيزة ، فإذا انقضى الشهر المشار إليه أى المدة المقررة للفصل في الطعون الانتخابية ، اجتمع مجلس الشعب بقوة القانون ، وانتقل الاختصاص بالفصل في صحة عضوية من لم تصدر الأحكام بشأنهم مع نهاية هذه المدة إلى المجلس ذاته ، ليصدر قراره في شأن عضويتهم خلال شهر آخر ، لا يحق لهم أيضا خلاله المشاركة في جلسات المجلس .

ولعل من شأن هذا الاقتراح تلافي الانتقادات التى سبق اثرتها بشأن اختصاص كل من مجلس الشعب وجهات القضاء بالفصل في الطعون الانتخابية بضمان استقلال مجلس الشعب عضوا وتلافي غديم حياده ، علاوة على عدم المساس بوظيفة القضاء من جانب سلطة عامة أخرى مع تلافي عيب بطء العدالة نتيجة إجراءات التقاضى المطولة .

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية الأعمال القانونية

الدستور هو التشريع الأساسى فى أية دولة قانونية حيث لا يتصور قيام الدولة القانونية دون أن يكون لها دستور يقيم النظام فيها وينشئ ويؤسس سلطات الدولة المختلفة ، ويحدد لكل منها مجال اختصاصاتها وميدان نشاطها وحدود أعمالها ، فيلقى عليها واجب مباشرة مهامها وفق الأوضاع التى رسمها لها ، تحقيقا للهدف الذى ابتغاه الدستور لها ، بحيث يؤدي الخروج على هذه الأوضاع وذلك الهدف إلى عدم دستورية تصرف السلطة العامة ، إذ تمثل تلك القيود وسائل حماية الأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة ، أى بمعنى آخر وسائل حماية من لا سلطة لهم فى مواجهة من لهم السلطة .

ومن المسلم به أن السلطات العامة فى الدولة عندما تمارس اختصاصاتها وفقا للحدود المرسومة بالدستور لا تتأثر حقاً شخصياً ، لها أن تقوم به أو تنزل عنه أو تفوضه لسلطة غيرها ، وإنما هى تتأثر وظيفة قلدها لها الدستور وفقاً لضوابط وحدود معينة ، ويخروجها على هذه الضوابط والحدود فإنها تتحول من سلطة قانونية مشروعة إلى مجرد سلطة فعلية غير مشروعة . وإذا التزمت كل سلطة نطاق اختصاصها فى تصرفاتها الإيجابية والسلبية وفقاً لمقتضيات سمو الدستور وتدرج الأعمال القانونية ساد الاستقرار والوثاق بينها ، وتأكدت المشروعية ومبدأ سيادة القانون ، ومن ثم الدولة القانونية .

غير أنه قد يحدث أن تحاول إحدى السلطات تجاوز النطاق الدستورى المحدد لإختصاصاتها ، غلبة اختصاصات سلطة أخرى ، أو معتدية على بعض الحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور للأفراد ، الأمر الذى يفرض أن يوجد تنظيم معين يستطيع أن يرد

السلطة إلى حدود اختصاصاتها الدستورية ، والا تعرض الدستور والنظام القانونى للدولة كله للإنهيار والبحث بأحكامه ، واستمرار تعدى السلطات على المبادئ والقواعد التى كفلها الدستور بغير استثناء ، وتنتهى إلى أن تغدو سلطات تحكمية وليست حاكمية ، فيستشرى الإستبداد والتعسف ، ويغلب منطق القوة ، وتسود دولة الظلم والفساد .

ومن المستقر فى معظم الدول أن خير وسيلة أو سلطة تتولى ضمان وحماية الدستور من الإعتداء على أحكامه ومبادئه وقيمته هى السلطة القضائية ، باعتبارها جهة محايدة يفترض فيها النزاهة والبعد عن مواطن الظنون ، وتتوافر كافة الضمانات لأعضائها لأداء عملهم بحياد وتجرد من خلال الفصل فى المنازعات . فالقضاء هو ضمان هام لحماية الدستورية وحارس أصيل لحقوق الأفراد ضد الإنتهاك فرديا كان أو جماعيا ، وليس من شك فى أن احساس المواطنين أن بإمكانهم الإعتماد على نظام قضائى حازم يعظم من احساسهم بحرياتهم .

ولئن كانت معظم الدول تتفق اليوم من حيث مبدأ الحماية القضائية للدستور ، إلا أنها تختلف كثيرا حول اسلوب ونطاق ومدى وآثار هذه الحماية ، فمنها ما يعتمد اسلوب الرقابة المركزية للدستورية ويتم ذلك غالبا عن طريق الدعوى الأصلية التى تؤدى كاصل عام إلى إلغاء الأعمال القانونية المخالفة للدستور ، ومنها ما يرى أن تقوم الرقابة على أساس حق جميع المحاكم فى الإمتناع عن تطبيق الأعمال القانونية المخالفة للدستور أو عن الإعتماد بها ، وذلك إذا ما تم الدفع بعدم دستورتيتها . وإذا كان الأسلوب الأول يستند مباشرة إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، فإن الأسلوب الثانى يركز على قاعدة تدرج القواعد القانونية فى المرتبة الإلزامية وسمو الدستور .

وتأخذ مصر اليوم بأسلوب الرقابة المركزية للدستورية بصدد القوانين واللوائح ، فى حين تتولى محاكم القضاء الإدارى رقابة دستورية القرارات الإدارية الفردية ، كما تضمن المحاكم العادية دستورية التصرفات الفردية والخاصة من خلال أعمال فكرة " النظام العام والآداب " التى لا يجوز للأفراد الخروج عليها .

ويستفاد من ذلك أن هناك بعض الأعمال القانونية التى لا تخضع للرقابة على دستورتها ، مما يعد اضعافا للحماية الدستورية من حيث نطقها ، وعليه فإنه لإستكمال باقى حلقات المشروعية وسيادة القانون ، يتعين اخضاع هذه الأعمال للرقابة على دستورتها إذ أن مظنة الخروج على أحكام الدستور تقوم بشأن كافة الأعمال القانونية ، وليست القوانين واللوائح والقرارات الإدارية وتصرفات الأفراد فحسب .

وأهم الأعمال القانونية التى تغلت من الرقابة على دستورتها ، وهو الأمر الذى كشف عنه بوضوح الخلاف أو التنازع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية محل دراستنا ، الأعمال البرلمانية الصادرة عن البلطة التشريعية ، والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ، علاوة على أعمال الحكومة أو السيادة ، وخاصة الصادرة منها من السلطة التنفيذية ، والتى يرفض القضاء الدستورى فى مصر الرقابة على دستورتها دون سند تشريعى أو ميرر قانونى مقبول .

فقد كان من الميسور حل التنازع المشار إليه بسهولة ويسر لو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأعمال البرلمانية لمجلس الشعب ومنها قراراته بشأن عضويته ، أو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأحكام مثل أحكام القضاء الإدارى الأخيرة بصدد ذات الموضوع .

وباعتبار أن المحكمة الدستورية العليا هي القاضى الطبيعي لحماية الدستورية فإنه يتعين أن يمتد اختصاصها للرقابة على دستورية كافة الأعمال القانونية دون استثناء ، وقد يستلزم الأمر تعديلا تشريعيًا - وربما دستوريا - لوضع هذا المبدأ موضع التنفيذ وخاصة بالنسبة للأعمال البرلمانية - خلاف القوانين - وكذلك الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ، أما بصدد أعمال الحكومة فإنه فى مقدور المحكمة الدستورية العليا - كبدائية - أن ترفض الأخذ بهذه النظرية فى أحكامها ، بوصفها القاضى الطبيعي لرقابة هذه الأعمال .

والواقع أن مشكلة أعمال الحكومة تبدو فى أن جانباً من الفقه والقضاء ما زال حتى اليوم يخلط بين هذه الأعمال وبين بعض القرارات الإدارية ، ويرى - بغير حق - أن النتيجة الحتمية لوصف أحد الأعمال بأنه من أعمال الحكومة أو السيادة هو عدم خضوعها للرقابة القضائية أيما كان نوعها ، وهو فهم غير صحيح ، إذ أن أعمال الحكومة كما استقر على ذلك القضاء - وخاصة المحكمة الدستورية العليا - هي الأعمال التى تتصل بوظيفة الحكم وليس بوظيفة الإدارة ولا التشريع أو القضاء من باب أولى ، غير أنه نظراً لعدم إنشاء هيئة متخصصة فى مباشرة وظيفة الحكم فالتأليب أن تتولاها السلطة التنفيذية وربما تشاركها فى ذلك السلطة التشريعية أيضاً ، ويتحدد نطاق هذه الأعمال فى موضوعين لا ثالث لهما ، الأول العلاقة بين السلطات العامة بعضها البعض كقرار مجلس الشعب بطرح الثقة بأحد الوزراء أو قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب ، والثانى العلاقة بين الدولة والخارج عموماً سواء فى حالة السلم أم فى حالة الحرب ، أى كل ما يتصل بالعلاقات الدولية سلماً وحرباً ، كالقرار بالاعتراف بدولة أو الإنضمام إلى منظمة دولية أو إبرام معاهدة أو إعلان الحرب أو إرسال قوات عسكرية لدولة أخرى . وهذه الأعمال

بطبيعتها يحكمها الدستور ذاته ، ولا يتصور أن تكون مخالفة لمبدأ
المشروعية إلا من حيث دستوريته ، ولذلك حرص المشرع على النص
صراحة في قانونى السلطة القضائية ومجلس الدولة على عدم
اختصاصهما بالنظر فيها ، ولم يأت بنص مماثل في قانون المحكمة
الدستورية العليا باعتبارها القاضى الطبيعى لهذه الأعمال ، ومع
ذلك فإن المحكمة للأسف رأت الحكم بعدم اختصاصها - هي أو غيرها -
بالفصل في الطعون ضد هذه الأعمال ، أخذا بالفهم غير الصحيح
بعدم خضوع أعمال الحكومة لرقابة القضاء ، في حين أن الصحيح هو
عدم خضوعها لرقابة القضاء العادى أو الإدارى مع خضوعها لرقابة
المحكمة الدستورية العليا علاوة على الرقابة البرلمانية (١) .

بيد أنه يخفف من هذه المشكلة أن معظم هذه الأعمال ، تتمتع
السلطة المختصة بمباشرتها بقدر كبير من حرية التقدير ، وذلك
إزاء تخلى المشرع عن تقييدها ، ومن ثم يضيق مدى الرقابة
المفروضة عليها بحيث يكاد يقتصر الأمر على الرقابة على عنصر
الاختصاص فيها ، وهو عنصر من النادر مخالفته في صدد أعمال
الحكومة ، وعنصر الغاية ، وهو عنصر يصعب اثبات مخالفته
بمجانبة المصلحة العامة .

أما عن الأعمال البرلمانية خلاف ما تصدره السلطة التشريعية من
قوانين ، فالفقه يجمع على أن مقتضى مبدأ المشروعية خضوع كافة
الأعمال للرقابة على مشروعيتها ، ومن ثم يتعين إخضاع الأعمال
البرلمانية للرقابة على مشروعيتها أسوة بالقوانين الصادرة عن ذات
السلطة ، خاصة وأنه ليس من نص يمنع من ذلك ، وإذا كان السبب
الحقيقى لعدم الرقابة عليها وتقرير المسئولية عن الأعمال البرلمانية

(١) راجع في التفاصيل مؤلفنا : الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء
الإدارى - ١٩٩١ - ص ٧٧ .

يرجع إلى عدم وجود قاضٍ مختص بنظر هذه الطعون (١) ، فإن إنشاء المحكمة الدستورية العليا بوصفها القاضى الطبيعي لأعمال السلطة التشريعية يدفعنا إلى المطالبة بتعديل نصوص القانون المنظم لها لتمتد رقابتها إلى الأعمال البرلمانية فتراقب دستوريتهما أسوة بالقوانين واللوائح .

غير أن المشكلة الحقيقية فى هذا الشأن تكمن فى الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ، فبالرغم من أن هناك أكثر من تطبيق دستورى لهذا المبدأ فى بعض البلاد ، إلا أن القضاء فى مصر رفض بإصرار هذه الفكرة عندما طرحت رسمياً لأول مرة فى مصر عام ١٩٧٩ فى مشروع إنشاء وتنظيم المحكمة الدستورية العليا ، وهذا ما نبينه تفصيلاً وذلك بعرض التطبيقات الدستورية لهذه الرقابة فى بعض الدول المختلفة ، ثم نلى ذلك بدراسة الموقف فى مصر منها .

أ - التطبيقات الدستورية لقاعدة خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستوريتهما ؛

بمراجعة بعض الدساتير فى الدول المختلفة ، يمكننا ملاحظة عدة أمثلة لدول تأخذ بقاعدة اخضاع الأعمال القانونية كافة ، ومن بينها على الأخص الأحكام القضائية ، للرقابة على دستوريتهما ، ولعل المثال الواضح لذلك يتحقق فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يتحقق ذلك أيضاً فى دساتير ألمانيا الاتحادية وإسبانيا وسويسرا والهند ، علاوة على دول أخرى مثل البرتغال والنمسا وموناكو وتشيكوسلوفاكيا والاتحاد السوفيتى .

١ - الدستور الأمريكى : بالرغم من أن الدستور الأمريكى لم ينص صراحة على رقابة الدستورية لأى من الأعمال القانونية ، بما

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الإدارى - الكتاب الثانى - ١٩٧٧ - ص ٢٨ .

فى ذلك القوانين ، إلا أن الرقابة القضائية على الدستورية وخاصة بالنسبة للقوانين تقررت بحكم قضائى شهير هو حكم " ماربوري ضد ماديسون " وذلك بمبادرة من رئيس المحكمة العليا " مارشال " عام ١٨٠٣ ، بمعنى أن هذه الرقابة هى من خلق القضاء ذاته .

وقد تأسست هذه الرقابة فى أمريكا على أن فى طبيعة المبادئ الدستورية أن تكون السلطة مقيدة ، وأن الدستور هو منظومة من القيود على ممارسة السلطة العامة ، أى مجتمع يراعى تلك القيود يؤسس دولة دستورية ، فالدستور هو درع ضد السلطة التعسفية ، وعليه يتعين على جميع المحاكم - فيدرالية كانت أم محاكم الولايات أم المحاكم المحلية ، أن تصون الدستور ، وتحكم فى كل منازعة مطروحة عليها بمقتضى نصوصه وفى حدود اختصاصها . وللمحكمة العليا سلطة الحكم النهائية فى الأمور الدستورية (١) .

وعليه استقر الأمر فى الولايات المتحدة الأمريكية على سلطة المحكمة العليا - وغيرها من المحاكم - على المراجعة القضائية ، وبمقتضاها يتم اعلان أن القرارات أو التصرفات المنافية للدستور هى تصرفات باطلة ، وتتولى المحكمة العليا فى هذا الصدد مراجعة أحكام المحاكم العليا المحلية ، أى محاكم الولايات العليا ، للتحقق من مدى احترام أحكام هذه المحاكم للدستور الإتحاد الفيدرالى ، أى دستور الولايات المتحدة الأمريكية (٢) .

(١) M.J. SKIDMORE-M.C.WANKE, American Government, 3 ed., 1981.

ترجمة الدكتور نظمي لوقا بمنوان : كيف تحكم أمريكا - ١٩٨٨ - ص ٣٤ و ١٦٦ .

(٢) الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : النظم السياسية فى العالم المعاصر - ١٩٧٥/٧٤ ص ٢٢٢ .

٢ - دستور ألمانيا الاتحادية :وفقا للمادة ٩٣ من دستور ألمانيا الاتحادية الصادر في ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل في ١٩٥٦/٣/١٩ ، تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في الطعون الدستورية المقدمة من قبل أى شخص يرى أنه قد لحقه ضرر فى أحد حقوقه الأساسية (أى تلك المنصوص عليها فى المواد من ٢ إلى ١٩ من الدستور) أو فى أى من الحقوق التى تكفلت بضمانها كل من المادة ٤/٢٠ و ٣٨ و ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٤ .

ومؤدى هذا النص أنه يجوز لأى فرد يلحقه ضرر فى أحد حقوقه المنصوص عليها فى الدستور من جراء أى تصرف ، سواء صدر عن السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية ، أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا ضد تصرف هذه السلطة ، قانونا كان أم قرارا إداريا أم من الأحكام القضائية ، وقد جاء هذا النص تنفيذا وضمنا لما نصت عليه المادة الأولى من هذا الدستور ، أنه " تلتزم السلطة التشريعية والسلطة الإدارية والسلطة القضائية بالحقوق الأساسية المبينة فيما بعد ، باعتبارها حقوقا واجبة التطبيق " . ومع ملاحظة أن أحداث القوانين أو التشريعات لإضرار مباشرة بالحقوق الدستورية المشار إليها هو أمر نادر ، فإن معظم الطعون التى تستند إلى نص المادة ٩٣ سالف الذكر إنما توجه إلى القرارات الإدارية والأحكام القضائية ، بل ومع مراعاة أن المحكمة الدستورية العليا تشترط لقبول طعون الأفراد ، أن تستنفد أولا كافة الطرق العادية للطعن ، فإن الطعون ضد القرارات الإدارية هى بدورها أمر نادر ، حيث يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإدارى . ولذلك يلاحظ أن طعون الأفراد وفقا للمادة المشار إليها توجه عملا ضد الأحكام القضائية الصادرة فى موضوعات تمس الحقوق المكفولة دستوريا ، وهى غالبا أحكام صادرة من المحاكم الإدارية ، حيث تتولى المحكمة الدستورية العليا

السهر على حماية الدستور بتقضى أى حكم صادر عن أية جهة قضائية إذا ثبت أنه يتطوى على مخالفة أحكام الدستور (١) .

ولم يكتف الدستور بفرض احترام الأحكام القضائية لقواعده من خلال رقابة المحكمة الدستورية لها ، وإنما قرر كذلك مسئولية القضاء الشخصية عن هذه الأحكام ، إذ قررت المادة ٢/٩٨ من هذا الدستور أنه " إذا خالف أحد القضاة الإتحاديين أثناء مباشرتهم لمهام وظيفته أو خارجها مبادئ الدستور أو النظام الدستورى لولاية من الولايات ، يجوز للمحكمة الدستورية الإتحادية أن تقرر بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وبناء على طلب مجلس النواب ، تعيين القاضى فى وظيفة أخرى أو إحالته إلى التقاعد ، ويجوز لها أن تقضى بعزله إذا تعدد ارتكاب المخالفة " (٢)

٣ - الدستور الأسبانى : صدر الدستور الحالى لاسبانيا عام ١٩٧٨ متضمنا انشاء المحكمة الدستورية ، والتي صدر القانون الأساسى بتنظيمها عام ١٩٧٩ .

ويمقتضى المادة ١٦١ من الدستور ، تختص هذه المحكمة بالفصل فى الطعون التى تقوم على أساس انتهاك الحقوق والحريات المحددة بنص المادة ٢/٥٣ من الدستور (مجموعة الحقوق والحريات الرسمية) ، والتي تقدم ضد النصوص التشريعية أو الأعمال القانونية أو لافعال العادية للسلطات العامة فى الدولة وكافة الهيئات المستقلة التابعة لها . ويقدم الطعن أما من النيابة العامة أو محامى الشعب أو أى فرد عاى استنادا إلى مصلحة مشروعة تم

(١) بلغت الطعون ضد الأحكام عام ١٩٨٥ ٣٦٤٤ طعنا ، ووصلت أعلى نسبة فى الطعون ضد الأحكام وفقا لهذه المادة عام ١٩٧٦ حيث بلغت ٩٧,٥ ٪ من مجموع الطعون .

(٢) جدير بالإشارة أنه تقررت فى فرنسا مسئولية القضاة عن أعمالهم منذ عام ١٩٧٢ بمقتضى التعليل الوارد فى قانون المرافعات بتاريخ ١٩٧٢/٧/٥ ، وهو ما أكدته المشرع فى قانون المرافعات الفرنسى الحالى الصادر عام ١٩٧٥ ، وكذلك قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٩٧٩ .

انتهاكاتها بويشروط تقديم طعن مسبق أمام القضاء العادى خلال عشرين يوما التالية لعمله بالتصرف الذى سبب اخلاا بمصلحته أو اضرارا به .

ونزولا على هذا النص نظمت المادة ٤٤ من قانون المحكمة الدستورية ما يطلق عليه " طعن الأماارو " *Recours d'AMPARO* وهو طعن يستخدم فى الحالات التى يكون فيها ثمة عمل ايجابى أو اعمال سلبى صادر عن احدى الهيئات القضائية ، بحيث يعد مصدرا أساسيا مباشرا لانتهاك أو اعتداء على الحقوق والحريات التى يحميها الدستور ، وفى الحدود التى تكون فيها هذه المخالفة محلا لاستخدام طرق الطعن العادية أو غير العادية ، وعندما يكون ذلك مترتبا على الحكم القضائى المنشئ للمخالفة أو الإنتهاك . وللمحكمة الدستورية أن تأمر بوقف تنفيذ قرارات السلطة التنفيذية أو القضائية المطعون فيها إما عن تلقاه نفسها أو بناء على طلب الطاعن (١) .

٤ . - دستور سويسرا : بناء على ما نصت عليه المواد من ١٠٦ إلى ١١٤ من دستور سويسرا الحالى الصادر عام ١٨٧٤ ، انشئت المحكمة الاتحادية عام ١٨٤٨ وأعيد تنظيمها عام ١٩٧٤ ، وتتولى هذه المحكمة ، وهى أعلى المحاكم فى سويسرا رقابة الدستورية على اللوائح الصادرة عن الحكومة الاتحادية ، وقوانين المقاطعات ، والقرارات الإدارية والقضائية الصادرة تطبيقا للقوانين الاتحادية أو قوانين المقاطعات . وبذلك لا يخرج عن نطاق الرقابة على الدستورية سوى القوانين الاتحادية والمعاهدات التى يوافق عليها المجلس

(١) راجع فى ذلك :

BON-MODERIVE-RODRIGUEZ, La Justice Constitutionnelle en Espagne, Paris, 1984.

الإتحادى وذلك لظروف تتصل بالنظام النيابى والدستورى فى
سويسرا والذى يقوم على النظام المجلسى أو حكومة الجمعية .

٥ - دستور الهند : تنص المادة ١٣٢ من دستور الهند الصادر
فى ١٩٤٩/١١/٢٦ على أنه " تنظر المحكمة العليا فى الأحكام أو
القرارات أو الأوامر النهائية للمحاكم العالية فى أراضى الهند ... إذا
أصدرت المحكمة العالية شهادة بأن الطعن يتضمن مسألة قانونية
جوهرية تتصل بتفسير هذا الدستور . وفى حالة رفض المحكمة
العالية تقديم مثل هذا الإقرار ، يجوز للمحكمة العليا أن تصدر اذنا
خاصا بجواز الطعن ، وذلك إذا اقتنعت بأن الدعوى تنطوى على مسألة
قانونية جوهرية تتصل بتفسير الدستور .

وفى حالة صدور مثل تلك الشهادة أو منح ذلك الإذن ، يجوز لكل
طرف فى النزاع الطعن أمام المحكمة العليا على أساس أن القرار
الخاص بمثل المسألة المذكورة قد صدر خطأ ... ويقصد بعبارة أمر
نهائى فى سياق هذه المادة ، كل أمر يفصل فى منازعة قضائية بحيث
لو صدر لصالح الطاعن لأصبح كافيا للفصل نهائيا فى الدعوى ."

ب- الموقف فى مصر من الرقابة على دستورية الأحكام القضائية :

غداة صدور دستور ١٩٧١ الحالى فى مصر ، بدأ الإعداد لإنشاء
وتنظيم المحكمة الدستورية العليا. التى نصت المادة ١٧٤ من هذا
الدستور على انشائها باعتبارها " هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها"
تتولى وفقا للمادة ١٧٥ من الدستور " دون غيرها الرقابة
القضائية على دستورية القوانين واللوائح ... وتعين القانون
الإختصاصات الأخرى للمحكمة ... " ، وإلى أن يتم تشكيل هذه
المحكمة نصت المادة ١٩٢ على أن " تمارس المحكمة العليا

اختصاصاتها المبينة فى القانون الصادر بانشائها " إلى ذلك الحين.

وقرب نهاية عام ١٩٧٧ تم اعداد مشروع بقانون المحكمة الدستورية العليا ، ورد فى المادة ٣٥ منه انه يجوز لوزير العدل أن يظعن أمام المحكمة الدستورية العليا فى الأحكام غير القابلة للطعن، إذا صدرت. بالمخالفة للدستور أو لأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا ، كما أجازت ذات المادة لرئيس هذه المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه حتى الفصل فى الطعن . وللمحكمة وفقا للمادة ٥٦ من المشروع أن تلغى الحكم المخالف للدستور ، وأن تتصدى لموضوع الدعوى فتفصل فيه من جديد .

بيد أن هذا المشروع تعرض لحملة واسعة من النقد والهجوم الشديد من جانب كافة الهيئات القضائية ونقابة المحامين ونادى القضاة والجمعيات العلمية المتخصصة ، وشمل النقد معظم مواد المشروع سيما ما اتصل منها بتشكيل وتكوين المحكمة ، واختصاصاتها وخاصة المتعلقة بالتفسير والرقابة على دستورية الأحكام ، علاوة على طبيعة هذه المحكمة . (١)

وتتلخص أوجه انتقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية فى النقاط التالية : (٢)

(١) راجع فى تفاصيل هذه الانتقادات : مجلة المحاماة السنة ٥٨ عدد ١ ، ص ١٧٦ وما بعدها .

الأستاذ الدكتور سعد مصطفى : المرجع السابق - ص ٢٩٦ وما بعدها
الأستاذ الدكتور ابراهيم شيبا : المرجع السابق - ص ٨٠٤ وما بعدها .
تقرير اللجنة التشريعية عن مشروع قانون المحكمة بعد تعديله - مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الثامنة فى ١٩٧٩/٧/١٨ ص ٧٥ .

(٢) وهى الانتقادات الواردة فى بيان نقابة المحامين بشأن هذا المشروع، وبيان نادى القضاة ، وقرارات الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، واتجاهات الرأى فى الندوة المنعقدة بالجمعية العمومية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، وقرارات الجمعية العمومية لمحكمة شمال وجنوب

١ - ابتدعت المادة ٣٥ من المشروع اختصاصاً جديداً للمحكمة الدستورية العليا لم ينص عليه الدستور ولا مثيل له فى كافة الأنظمة القانونية المقارنة التى تعترف بسيادة القانون كأساس لنظام الحكم فيها .

٢ - إن هذا الاختصاص بالغ الخطورة إذ أنه يفرض صورة كريمة من صور الوصاية على السلطة القضائية ، ويعقد هذه الوصاية لوزير العدل ، وهيئة (المحكمة الدستورية العليا) يريدان المشروع هيئة سياسية بحتة ، مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية ، يحظره نص المادة ١٦٦ من الدستور .

٣ - إن السلطات الخطيرة المقررة للمحكمة الدستورية العليا فى المادتين ٣٥ و ٥٦ من المشروع ، يراد بها العصف باستقلال القضاء وعدم أركانه وتقويض بنيانه الراسخ المتين ، ذلك أن الحكم القضائى النهائى هو واحة المتقاضى التى يلجأ إليها بعد طول السفر وعناقه فى صحراء المنازعة القضائية ، فهو عنوان الحقيقة وهو نهاية المطاف والاستقرار النهائى للمنازعة يتضمن شهادة يحصل عليها صاحب الحق بعد جهاد طويل بذل فيه الكثير من الجهد والمال ، فكيف يخضع الحكم النهائى وهذه منزلته لحق التعقيب عليه من المحكمة الدستورية العليا حتى ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو بزعم المخالفة للدستور أو لتفسيرات المحكمة ، وهو زعم يشار بناء على طلب صاحب الشأن المضروب من الحكم بظلمة فيه وزير العدل .

٤ - إن هذا الاختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية الذى هو أحد الركائز الأساسية لإستقلال القضاء ، ويتعد

القاهرة ، وجميعها منشور بمجلة المحاماة المشار إليها فى الهامش السابق.

درجة تقاضى جديدة تملو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، ومن شأنه تحول الحكم القضائى النهائى إلى مجرد تصاوة ورق بتوصية تعرض على وزير العدل ليكون له حق اجازتها أو رفضها بواسطة المحكمة ، وهى كما شكلها المشروع ذات لون سياسى لقيام الوزير ومجلس الشعب بترشيح اعضائها .

٥ - ان المشروع يعطى سلطة واسعة لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، إذ يجيز له بقرار منفرد يصدره وقف تنفيذ أحكام القضاء النهائية . ويموجب هذه السلطة يحق لرئيس هذه المحكمة منفردا وبغير اخطار الخصوم أن يوقف تنفيذ حكم صادر من دائرة من دوائر محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا وذلك بناء على طلب السلطة التنفيذية التى تكون عادة خصما فى الدعوى ، وبذلك فإن المشروع يهبط بهذا الحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى عند الطعن فيه ، إذ لا يملك رئيس المحكمة سلطة وقف تنفيذه ، ولكن نيطة هذه السلطة بهيئة المحكمة كلها وفقا للمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة .

٦ - ان تخويل المحكمة سلطة التصدى للفصل فى موضوع الدعوى يجعل منها محكمة قانون تملو على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا على خلاف المهمة الأساسية المنوطة بها طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور باعتبارها محكمة الرقابة على دستورية القوانين ، فضلا عن استحالة قيامها بهذا الدور الذى اراده لها المشروع من أن تحكم فى جميع المنازعات القضائية أيا كان نوعها ، سواء كانت جنائية أو مدنية أو تجارية أو إدارية أو أحوال شخصية ، وهوما يمثل افراطا فى الجموح ، ولا يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازواجه بين القضاء العادى والقضاء الإدارى .

وقد أدت هذه الحملة الإنتقادية لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا إلى تعديله وحذف الإختصاص بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية من المشروع المعدل الذى صار قانونا بعد ذلك .

بيد أنه يلزم ملاحظة انه وإن كانت هذه الإنتقادات يسهل الرد عليها ، خاصة وأنها فى مجموعها ليست انتقادا لمبدأ الرقابة على دستورية الأحكام بقدر ما هى انتقادا لأسلوب تطبيق وتحريك هذه الرقابة ، إلا أنه يتعين تفهم مبعث هذه الإنتقادات وكان يتمثل - فى تقديرنا - فيما يلى :

أ - التوجس خيفة من طبيعة هذه المحكمة إذ كان المشروع المستبعد لا ينص صراحة على أنها هيئة قضائية - بالرغم من صريح نص المادة ١٧٤ من الدستور - مما أثار الشك فى أنها محكمة سياسية ، خاصة وأن المشروع المذكور كان ينص على تشكيل المحكمة على أساس تعيين رئيسها بقرار جمهورى ، وتعيين اعضائها بذات الأداة بناء على ترشيح وزير العدل وموافقة مجلس الشعب ، علاوة على أن هذا التشكيل كان مؤقتا لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، مما يفقد المحكمة صفتها القضائية واستقلالها إزاء انعدام ضمانات القضاة المقررة فى الدستور ، والتى تحتتم أن يكون تشكيل هذه المحكمة من قضاة لهم - وفقا للمادة ١٧٧ من الدستور - ضمانات القضاة من حيث الدوام وعدم القابلية للعزل .

ب - ظهور المشروع فى مناخ بدأت - على حد ما ورد بحق فى بيان نادى القضاة - تسوده رياح الإنتكاس عن مبادئ الحرية والديمقراطية وسيادة القانون التى بدأ الشعب يتنسم عبقرها بعد طول قهر ومعاناة . فكان من المحتم على قضاة مصر - من خلال ناديبهم العظيم وهو على قمة قلاع الحرية والتصدى للتعسف والإستبداد -

الوقوف بحزم ضد كل ما من شأنه المساس بسيادة القانون ولو بمجرد الشبه درءاً لإحتمالات العسف والتأثير على مسيرة القضاء .

جـ - فشل المحكمة العليا والتي كانت قائمة في ذلك الوقت - منذ عام ١٩٦٩ - في اكتساب ثقة رجال القانون بصفة عامة ، ازاء ما أصدرته من أحكام وتفسيرات لا تركز على أسس قانونية سليمة^(١) فاعتبرها رجال القانون . أنها قد صدرت ارضاء للسلطة على حساب سيادة القانون . فكان من الطبيعي أن تمتد روح الريبة والشك إلى المحكمة الدستورية العليا المزمع انشاؤها يومئذ هنا ظهرت روح العداء وعدم الثقة فيها (٢) .

وعلى هذا الأساس ، ومع ملاحظة عدول المشرع عن أسلوب تشكيل المحكمة الدستورية العليا في المشروع المستبعد ، والحرص على

(١) ولعل من أهم أمثلة ذلك ما أصدرته المحكمة في ١٥/٣/١٩٧٧ - الطلب رقم ٣ لسنة ٨ ق (تفسير) - بناء على طلب وزير العدل من تفسير لحكم المادة ٩٤ من الدستور والذي انتهى إلى أن اسقاط عضوية عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي اسقطت عضويته فيه .

فقد كان جلياً أن هذا التفسير جاء تحايلاً على اخفاق الإدارة في منع ترشيح السيد كمال الدين حسين الذي صدر لصالحه حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٧٧/٣/٦ في الدعوى ٧٢٦ لسنة ٣١ ق ، حيث راحت الإدارة تتلمس المعون من المحكمة العليا من خلال اختصاصها بالتفسير .

(٢) والواقع أن هذه الروح استمرت حتى بعد قيام المحكمة الدستورية العليا ، وهو الأمر الذي يؤكد ما ورد في قرارات مؤتمر العدالة الأول الذي نظمه نادي القضاء في ١٩٨٦/٤/٢٤ وحضره السيد رئيس الجمهورية ، حيث كان القرار السادس متضمناً : " اسناد الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى إحدى هيئتي محكمة النقض المنصوص عليهما في المادة الرابعة من قانون السلطة القضائية بحسب الأحوال ، وإعادة مآثر اختصاصات المحكمة الدستورية العليا إلى القضاء ، وهو ما يستتبع إلغاء الفصل الخامس من الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، إذ لا مبرر لقيام هذه المحكمة في دولة موحدة " . راجع في ذلك : مجلة المحاماة عدد ٣ و ٤ السنة ٦٦ - ١٩٨٦ - ص ١٥٧ .

تأكيد أن هذه المحكمة هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها (المادة الأولى من القانون الحالي) ، وتوفير ضمانات عدم القابلية للزلزلة أو النقل إلى وظائف أخرى دون موافقة القاضي (المادة ١١ من القانون) ، واستنادا إلى ما قرأه في المنهج القضائي لهذه المحكمة من أنها أثبتت حرصها الشديد على حماية الدستورية وسيادة القانون بغض النظر عن موقف السلطة ، وما أرسته المحكمة من تقاليد ومبادئ يصعب اختراقها أو العدول عنها مستقبلا ، فإننا نرى ضرورة التوقف مرة أخرى لدراسة مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام القضائية دراسة موضوعية متأنية ، ووضع النظام المناسب والمتفق مع الدستور ومبدأ المشروعية واستقلال القضاء ، حيث أننا نرى أن تطبيق هذا النظام من شأنه تحقيق الكثير من المزايا والفوائد التي تؤكد على اعلاء مبدأ المشروعية وسيادة القانون على نحو متكامل .

غير أننا - وقبل أن نعرض لهذه المزايا - نشير أولا إلى أن لانتقادات التي وجهت إلى مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام يمكن بها كالتالي :

- ١ - بالرغم من اقتناعنا التام بأن ابتداع نظام ما ليس عيبا ، إذ العكس هو الصحيح ، إلا أنه من الجلي أن ما ورد في المادة ٣٥ من المشروع المستبعد ليس ابتداعا ، إذ أنه وفقا لما عرضه من أنظمة قانونية مقارنة تقوم على سيادة القانون والديمقراطية والعدالة ، نجد أن الرقابة على دستورية الأحكام القضائية - وغيرها من الأعمال القانونية في الدولة - أمر مقرر في العديد من الدول ومنذ وقت طويل مضى ، وذلك دون تشكيك في مدى اتفاق ذلك مع أسس المشروعية والعدالة (١) .

(١) ويؤكد أحد الفقهاء الأمريكيين ذلك بقوله :

"The Constitution then controls judges every bit as much as it control legislators, executives, bureaucrats and citizens"

R.H. BORK, Interpreting the Constitution, The American Review, 1. 1981 P. 30.

ومن ناحية أخرى فإن عدم نص الدستور المصرى الحالى على هذا الاختصاص لا يعنى عدم دستوريته فى حالة الأخذ به ، إذ من الواضح طبقا للمادة ١٧٦ من الدستور أن للمشرع تحديد الاختصاصات الأخرى للمحكمة الدستورية العليا بقانون عادى دون حاجة إلى تعديل الدستور ، مما يؤكد دستورية الأخذ بهذا الاختصاص بنص تشريعى عادى يقرره .

٢ - ان القول بأن الاختصاص بفرض صورة (كريمة) من صور الوصاية على السلطة القضائية ، يتجاوز الحقيقة تماما ، فبالنسبة لدور وزير العدل المتمثل فى الطعن فى الأحكام القضائية غير الدستورية أمام المحكمة ، فإنه كما هو واضح تماما يقتصر على تحريك الطعن فقط ولا اثر له خلاف ذلك ، إذ السلطة الأولى والأخيرة فى التعقيب على الحكم للمحكمة الدستورية العليا ، وعلى فرض أن ذلك يعد تدخلا من السلطة التنفيذية بإعتبار أن وزير العدل أحد أعضاء الحكومة ، فإن ذلك الأمر يمكن تعديله دون القضاء على مبدأ الرقابة ذاته ، فتخول سلطة تحريك الطعن أمام

= راجع كذلك فى الفقه الأمريكى فى ذات الموضوع :

WARREN E. BURGER, The Judiciary : The origins of Judicial Review, National Forum, 1984.
L.M. SWYGERT, In defense of judicial activism, Valparaiso Univ. Law Review, V. 16-Spring 1982, N.3, P. 439.
History, Function, and Organization of the Federal judiciary, Congressional Quarterly Inc., 1985.

المحكمة للنائب العام مثلا (١) ، مع ملاحظة أن الحق في الطعن ضد الأحكام يرتبط تملما بحق التقاضي ، وهو من الحقوق العامة الأساسية التي الأصل فيها أن يتمتع بها كافة المواطنين دون قيود ، ومع ذلك فإنه لإعتبارات فنية تفضل معظم الدول التضييق من دائرة المخول لهم الطعن بعدم الدستورية .

وبالنسبة لسلطة المحكمة الدستورية العليا في التعقيب على هذه الأحكام ، فليس من المستساغ وصفها بالوصاية ، إذ يمكن - بل ويجب - اعتبارها إذا ما تم الأخذ بالمبدأ ، مجرد درجة تقاضى أخيرة ، فالمحكمة الدستورية العليا هي إحدى هيئات السلطة القضائية في مجموعها ، في إطار تعدد السلطات في الدولة إلى سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية ، ومن ثم لا يجوز تفسير هذا الاختصاص بأنه " وصاية لهيئة سياسية بحتة مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية " ، فالسلطة والقرار في يد المحكمة الدستورية العليا وحدها ، وهذه الأخيرة بنص الدستور هي هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٤) مثلما أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٢) ، والمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها تتولى السلطة القضائية (المادة ١٦٥) ، ويحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها (المادة ١٦٧) ، ومن هنا يتفق فقہ المرافعات على أن جميع الجهات القضائية والمحاكم هي هيئات في نظام قضائي واحد يتبع سيادة دولة واحدة وتخضع لقوانين واحدة ، فلا استقلال أو انفصال بينها يمنع من إصدار أحكام ملزمة لبعضها البعض " (٢) .

(١) في الاتحاد السوفيتي على سبيل المثال يدخل الاختصاص بالطعن ضد الأحكام القضائية المخالفة للقانون ضمن اختصاصات هيئة الإدعاء التابعة للنائب العام مباشرة - راجع في ذلك مقال الدكتور منصور محمد وجيه : النظم القضائية الأساسية المعاصرة - مجلة المحاماة - السنة ٥٧ - ١٩٧٧ - عدد ٧ و ٨ - ص ١٥١ .
(٢) الأستاذة الدكتورة أمينة النمر : قوانين المرافعات - الكتاب الأول - ١٩٨٢ - ص ٦٣١ .

٣ - وعلى ذات الأساس السابق فليس من المقبول تصوير اختصاص المحكمة الدستورية العليا بفحص دستورية الأحكام القضائية بأنه تفويض لإستقلال القضاء ومقوماته ، إذ مدلول إستقلال القضاء يقتصر على العلاقة بين السلطة القضائية فى مجموعها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الجانب الآخر ، وليس من الجافز أن تتمسك احدى الهيئات القضائية أو احدى المحاكم بإستقلالها فى مواجهة الهيئات القضائية أو المحاكم الأخرى ، وإلا تعين إلغاء درجات التقاضى ونظام الإحالة بحجة توفير الإستقلال لكل محكمة وإبعادهما عن ضغط وتأثير الرقابة على أحكامها .

وعليه فإنه استنادا إلى طبيعة المحكمة الدستورية العليا وكونها احدى الهيئات القضائية بنص الدستور ، ومن ثم تشكل جزءا من السلطة القضائية فى الدولة (١) ، فإن الطعن أمامها بعدم دستورية أحد الأحكام القضائية لا يمثل بأية صورة من الصور مساسا بإستقلال السلطة القضائية ، إذ الأصل فى الأحكام القضائية جواز الطعن فيها أمام المحاكم الأعلى درجة وحتى استنفاد كافة درجات التقاضى المقررة قانونا .

ومن هنا فإننا لا نوافق القول بأن تعقيب المحكمة الدستورية العليا على الحكم النهائى لا يجوز ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو

(١) وجدير بالإشارة أن هناك من يخرج على هذا التفسير الذى يكاد أن يجمع عليه الفقه ، فيرى فى المحكمة الدستورية العليا سلطة مستقلة حتى عن السلطة القضائية - وهو رأى أبداه المستشار الدكتور فتحى عبد الصبور رئيس المحكمة الدستورية العليا الأسبق فى مقال له بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٦ تحت عنوان الرقابة الدستورية - كما أيد هذا الاتجاه الدكتور عزيزة الشريف : القضاء الدستورى المصرى - ١٩٩٠ ، بقولها " أن المحكمة الدستورية تمثل قضاء متخصص خارج عن سلطات الدولة الثلاث ولا تشكل جزءا من أى منها حتى السلطة القضائية " ، وذلك ضمانا للحيدة المطلقة ، حتى تكون أحكامها وقراراتها الدستورية ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة " - ص ٤٢ وكذلك ص ٥٩ .

يزعم المخالفة للدستور ، إذ استنادا إلى اعتبار سلطة المحكمة الدستورية في نظر الطعن ضد الأحكام القضائية لعدم دستورتها بمثابة درجة نهائية للتقاضى ، فإنه لا يجوز إذن وصف هذه الأحكام بالنهائية إلا بعد استنفاد هذا الطريق الأخير ، علاوة على أن مخالفة الدستور ليس بالأمر الهين الذى ينتظر إليه بتلك النظرة غير المقبولة ، فالدستور اليوم هو درع الأمة فى مواجهة التعسف والاستبداد ، والمحافظة عليه هى الواجب الأول لكل سلطة أو مواطن فى الدولة القانونية الديمقراطية ، ويتمين على القضاء أن يصبح - ولو رغم لوائقه - ضمير الأمة الذى يصون القيم التى تراثها فى الدستور ، وتذكر الحكومة والمحكومين بتلك القيم من حين لآخر ، ومن هذا المنطلق فلا يرى حرجا فى أن يخضع الحكم القضائى حتى لو وصف بأنه نهائى ، للتقريب على دستوريته من المحكمة الدستورية العليا ، إذ الحكم المخالف للدستور هو كقاعدة عامة حكم منعدم كما سبق وأشرنا ، ولا يجوز أبدا اعتباره عنوان الحقيقة ونهاية المطالب والإستقرار النهائى ، وواحة المتقاضى رغم ما يعتوره من عيب جسيم وهو عيب علم الدستورية .

٤ - والنسبة للقول بأن هذا الإختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية وهو أحد الركائز الأساسية لاستقلال القضاء ، فإنتا تكفى للرد عليه بما سبق شرحه من أن الأحكام القضائية المتعمدة وقفا لما استقر عليه القضاء الملقى وكذلك الإدارى فى مصر لا حجية لها وليست سوى عقبة مادية يجوز الإلتفاف عنها تملأ .

ويصدق تفسير هذا الإختصاص بأنه ابتداع لدرجة تقاضى جديدة تعلقو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، فإنه ليس بالأمر المعيب أو غير الملاكم ، فالقضاء عموما وخاصة جهة القضاء الإدارى تعقب على أعمال السلطة التنفيذية ، والمحكمة

الدمستورية العليا تعقب كذلك على أعمال هذه السلطة المتمثلة فى اللوائح علاوة على التعقيب على قوانين السلطة التشريعية ، ولم ير أحد فى ذلك التعقيب نوع من العلو أو السمو بين السلطات ، وبالتالى لا يكون معييا تعقيب المحكمة الدستورية العليا على احكام الجهات القضائية الأخرى ، حتى ولو تمثلت فى احكام المحاكم العليا لتلك الجهات ، وذلك فى اطار مبدأ تعدد درجات التقاضى .

٥ - ان الانتقاد لسلطة رئيس المحكمة الدستورية العليا بصدد وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، والقول بان من شأن ذلك أن يهبط بالحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى الذى لا يملك وقف تنفيذه إلا هيئة المحكمة ذاتها ، هو انتقاد يفتقر إلى المنطق السافخ أو المقبول ، خاصة وأنه صدر عن الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، حيث أن مجلس الدولة - والذى تعرض بدوره قبل انشائه وبعد ذلك لهجوم مماثل - كانت المادة التاسعة من قانون انشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تنص على أن لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه ... ، وهو النص الذى ورد كذلك فى المادة العاشرة من قانون المجلس رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، واستمر قائماً حتى عام ١٩٥٢ ، وقد رأى القضاء الإدارى فى ذلك الوقت أن رئيس مجلس الدولة يفصل فى طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى بمقتضى سلطته القضائية لا الولاية ، وهو يقوم بما يماثل وظيفة قاضى الأمور المستعجلة ، ومن ثم اعتبرته المحكمة فى ذلك الوقت إحدى دوائر محكمة القضاء الإدارى ، وهى دائرة رئيس مجلس الدولة المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ ، وبالتالى فإن الأمر الذى يصدره فى النزاع المرفوع هو حكم له سائر مقومات الأحكام وخصائصها ، وهو ينهى النزاع الذى

يشور حول وقف تنفيذ القرار الإداري ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا الوقف (١) -

وعموما فإن هذا النقد لا ينال من المبدأ ذاته ، ويمكن المدول عنه بتحويل هذه السلطة للمحكمة ذاتها ، أو لدائرة فحص الطعون إذا تم الأخذ بتقليدها ، أو وقتا لى نظام يرى المشرع توافق مع مقتضيات المشروعية والملازمة .

٦ - كذلك الأمر يصعد انتقاد سلطة المحكمة الدستورية العليا في التصدي لموضوع الدعوى بالفصل فيه ، فمن شأن ذلك كما قيل بحق أنها ستكون بمثابة محكمة قانون تملو على محكمتى النقض والإدارية العليا وليس فى ذلك عيب ، ولكن من غير المنطقى القول بأن هذا الإختصاص يخرج على المهمة الأساسية المنوطة بالمحكمة طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور ، إذ أن هذه المهمة وهى فى جوهرها حماية الدستورية يمكن بل ويجب أن تمتد لتشمل كافة الأعمال القانونية فى الدولة ولا تقتصر فحسب على القوانين واللوائح ، وهذا هو ما يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازدواجه - أو بالأحرى تعدده - دون أن يعنى ذلك أن المحكمة غدت تجمع بين كافة أنواع المتازعات الجنائية والمدنية والتجارية والإدارية والأحوال الشخصية ، إذ أن موضوع الدعوى فى كل الأحوال هو دستورية الحكم القضائى ، أى مدى اتفاقه أو مخالفته لقواعد الدستور ، وهو مماثل تماما فحص دستورية القوانين واللوائح أيا كان موضوع هذه القوانين أو تلك اللوائح ، أى سواء كان موضوعها مدنى أو تجارى أو إدارى أو جنائى أو من الأحوال الشخصية ، فموضوع الدعوى فى كل الأحوال هو

(١) راجع محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٤٨/٣/٣ ، المجموعة السنة ٢ ص ٤٣٠ - وفى ١٩٥١/٢/٢٦ قضية ٣٣٤ لسنة ٥ ق ، المجموعة السنة ٥ ص ١١٤٧ .
والدكتور محمود محمد الدين الشريف : وقف تنفيذ القرار الإدارى - مجلة مجلس الدولة - الستين ٥ و ٦ - ص ٤٤ وما بعدها .

مدى مطابقة النص المطعون فيه للدستور . وبالنسبة لتحديد سلطات القاضي في الدعوى وآثار حكمه فهي أمور تفصيلية يمكن مراجعتها ومناقشتها دون النيل من المبدأ ذاته وهو خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستوريتها .

وتأسيسا على ما تقدم فإننا نرى ضرورة العودة لدراسة هذه المسألة من جديد ، والأخذ بقاعدة الرقابة على دستورية الأحكام القضائية في إطار حماية الدستورية من أية مخالفة أو اعتداء ، أيا كان العمل الذي وقع مخالفا للدستور بمعنى خضوع كافة الأعمال القانونية الأخرى التي لا تخضع حاليا لهذه الرقابة وعلى رأسها أعمال السيادة أو الحكومة والأعمال البرلمانية والأحكام القضائية ، ونرى تقدیرنا أن من شأن الأخذ بهذه القاعدة ومربانها على الأحكام القضائية مزايا عديدة لعل من أهمها ما يلي :

أولا - تكريس وتدعيم مبدأ المشروعية الذي تقوم على أساسه الدولة القانونية الحديثة ، إذ مقتضى هذا المبدأ خضوع كل من في الدولة - بما في ذلك السلطات العامة - للقانون بمعناه الواسع وعلى قمته الدستور ، وإذا كانت القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الفردية تخضع للرقابة على دستوريتها ، فإنه ليس من المنطقي أن تغفل الأعمال القانونية الأخرى للسلطات العامة من هذه الرقابة ، بحجة الإستقلال أو استنادا إلى مبدأ فصل السلطات ، وهي حجج لم تصمد طويلا أمام تقرير مبدأ رقابة السلطة القضائية على دستورية قوانين السلطة التشريعية أو لوائح وقرارات السلطة الإدارية ، ومن ثم لا يجوز العودة إليها مرة أخرى لمنح الرقابة على دستورية الأعمال القانونية الأخرى ، حتى ولو كانت الأحكام القضائية ، فالإستثناء في تطبيق مبدأ المشروعية أمر ينهض محاربه بلا هوادة .

وقد أضحى من المسلم به اليوم أن السلطات العامة فى الدولة القانونية تتأسس وفقا للدستور الذى يحدد لكل منها اختصاصاتها وكيفية مباشرة هذه الإختصاصات ، حيث يتعين أن يتم تعبير كل سلطة عن ارادتها فى حدود ما رسمه الدستور ، فإذا خرج التعبير عن هذه الحدود فإنه لا ينتج أثرا أيما كان من صدر عنه ذلك التعبير ، ولذلك تنص الدساتير صراحة على أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين فى الدستور (المادة ٨٦ من الدستور الحالى فى مصر مثلا) ، ومؤدى ذلك أن استعمال السلطة يجب أن يخضع لرقابة صارمة ضمانا لإتفائه مع الدستور ، ومن هنا أمسى فى طليعة مبادئ النظم الدستورية الديمقراطية أن تكون السلطة مقيدة وإلا تحولت إلى مفسدة مطلقة ، والعبرة دوما بالأداء وليس بالشكل .

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا هذه المعانى بقولها " يتميز الدستور بطبيعة خاصة تضفى عليه صفة القانون الأعلى وتسمه بالسيادة ، فهو بهذه المثابة سيد القوانين جميعها بحسبان كفيل الحريات ومولئها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدا ... تلك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من الشارع عند اصداره القوانين والقاضى عند تطبيقه إياها على حد سواء " (١)

ثانيا - ليس من المنطقى أن نتصور خروج أى من السلطات التشريعية والتنفيذية على قواعد الدستور خلافا للسلطة القضائية ، فالواقع أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بشأن جميع السلطات ، وهنا يلزم ملاحظة أن جهتى القضاء العادى والإدارى لا تمثلان وحدهما السلطة القضائية فى مصر ، فهناك القضاء العسكرى ، ومحاكم أمن الدولة العادية وتلك المسماه (طوارئ) ، ومحاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ، وما فى حكم المحاكم من هيئات

(١) حكمها فى ١٩٦٠/٤/٢٦ قضية ٢٩ لسنة ٢ ق ، مجموعة أبوشادى رقم ٦٢٥ من ٦٤٩ .

للتحكيم مثلا أو ذات الإختصاص القضائى ، وإذا كان احتمال خروج محاكم جهتى القضاء العادى والإدارى شبه منعدم لتعدد درجات التقاضى فهما وتولى محكمتى النقض والإدارية العليا دور الرقيب والمصحح لأخطاء المحاكم الأدنى ضمانا لإتفاق أحكامها مع القانون والدستور، فإن هذه الضمانة تفتقر إليها بشدة الجهات القضائية الأخرى سيما إذا كانت وحيدة من حيث درجات التقاضى .

وعليه لا يجوز فهم مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام القضائية على أنه مساس بإستقلال جهتى القضاء العادى والإدارى ، أو اهدار للمنزلة العليا لمحكمتى النقض والإدارية العليا ، إذ الواقع يثبت أنهما أبعد ما تكون عن شبهة الخروج على أحكام الدستور وقواعده خلافا للجهات القضائية الأخرى ، وخاصة تلك التى انشأها المشرع العادى مثل محاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ، والتى لم يرد أى ذكر لها فى الدستور .

ثالثا - إذا كانت الأغلبية فقها وقضاء قد استقرت على أن المخالفة الجسيمة للمشروعية ، وحدها الأدنى الخروج على قواعد الدستور ، تؤدى إلى انعدام العمل القانونى الذى شابه هذا العيب ، فإن مقتضى ذلك وفقا لما سبق شرحه انعدام الأحكام القضائية المخالفة للدستور .

غير أنه مع تنظيم المشرع للرقابة على دستورية القوانين وكذلك اللوائح الإدارية ، لم يعد جائزا القول بإنعدام أيهما نتيجة مخالفة الدستور ، حيث حدد قانون المحكمة الدستورية العليا آثار الحكم بعدم دستورية نص قانونى أو لائعى بغير الإنعدام ، ولما كنا نرى أنه - على خلاف ما تقضى به المحاكم - لا يجوز أن يتقرر انعدام أحد الأحكام القضائية بغير حكم ، وخاصة إذا تأسس الإنعدام على المخالفة الجسيمة للمشروعية ، فإن من شأن تقرير الرقابة على

دستورية الأحكام القضائية ، أن ترتفع بهذه الأحكام إلى مضاف القوانين واللوائح ، بدلا من التعامل معها على أنها - فى حالة انعقادها - مجرد عقبة مادية غير قابلة للتنفيذ ولا اثر لها ولا تتمتع بحجية الأحكام القضائية ويجوز الإلتفات عنها دون حاجة إلى رفع دعوى مبتدأة ، وذلك أسوة بالقرارات الإدارية الفردية .

رابعا - ضمان تحقيق مبدأ تعدد درجات التقاضى ، بالذى نراه من المبادئ القانونية العامة الذى يتعين التزامه بوصفه من مقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، ومؤداه ضرورة توفير الرقابة اللازمة والفعالة على كافة الأعمال القانونية فى الدولة ، وهو ما يكفله تعدد درجات التقاضى كتنظيم لتلك الرقابة على الأحكام القضائية .

وبالرغم من أن الحكم القضائى الذى يصدر كحكم أول وآخر درجة يفتقر إلى هذه الضمانة ، التى من شأنها عملا كفالة حق التقاضى والمساواة بين المتقاضين على نحو أكثر اكتمالا ، فإن المحكمة العليا إبان قيامها ، وكذلك المحكمة الدستورية العليا ، إرات أن "النص فى أحد القوانين على حق الطعن فى طائفة من الأحكام التى تصدرها إحدى جهات القضاء لا يستوجب دستوريا أو أخذا بمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص إتاحة ذات الحق بالنسبة إلى أحكام أخرى تصدرها تلك الجهة القضائية ، ذلك أن تنظيم القضاء وتنظيم الطعون فى الأحكام وجعل التقاضى على درجة واحدة فى بعض المنازعات ، وعلى درجتين فى منازعات أخرى ، أمر يدخل فى تقدير الشارع مراعاة لظروف المنازعات التى تختلف كثيرا عن بعضها البعض ، وتحقيقا للصالح العام دون تعقيب عليه من هذه المحكمة " (١) .

(١) راجع حكمها فى ١٩٧٨/٤/١ دعوى رقم ٩ لسنة ٧ ق ، المجموعة الجزء ٢ - ص ١٦٦ ، كذلك حكمها فى ١٩٧٦/٣/٦ ، المجموعة الجزء ١ - ص ٣٤٥ ، وفى ١٩٧٧/٤/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ ص ٤٨ .

بيد أننا لا نرى أن مسألة قصر التقاضى على درجة واحدة ، مما يستقل المشرع بتقديره " وفقا لظروف بعض المنازعات وما يقتضيه الصالح العام من سرعة حسمها " ، أو أن النص على عدم جواز الطعن فى بعض الأحكام القضائية " هو من الملاءمات التى يستقل بتقديرها المشرع " (١) ، ذلك أن حق التقاضى وكذلك حق المساواة وتكافؤ الفرص من الحقوق الأساسية العامة التى كفلها الدستور ، ومن ثم لا يجوز الإنتقاص منها أيا كانت الإعتبارات العملية التى قد تبرر ذلك ، وبالتالي ليس من الجائز فى تقديرنا أن يستقل المشرع تماما بتقدير ضمانات هذه الحقوق أو مدى ملاءمة ما يراه من تنظيم لها دون رقابة ، حيث أنه فى مجال الحقوق والحريات العامة لا يجوز الإعتراف للمشرع بسلطة تقديرية مطلقة فى تنظيمها ، وبالأخص تحولت إلى سلطة تحكمية متمسكة مع غياب الرقابة عليها .

وفى تقديرنا أنه يمكن تأسيس مبدأ تعدد درجات التقاضى ، كضمانه دستورية ، على نص المادة ١٦٥ من الدستور الذى يقضى بأن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون " ، إذ من الجلى أن هذا النص يفترض تعدد الدرجات بين المحاكم اضافة إلى تعدد أنواعها .

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا ترفض اقرار هذا المبدأ ، وتميل إلى اعتناق اتجاه المحكمة الدستورية العليا ، فهى بعد أن أشارت ضمنا فى بعض أحكامها إلى أهمية تعدد درجات التقاضى ، إذ رفضت فيها " التصدى لنظر موضوع الدعوى لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الموضوع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، وينطوى على

(١) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨١/٢/٧ قضية ١٢ لسنة ١ ق وغيرها ، المجموعة الجزء ١ - ص ١٦٠ ، وفى ١٩٨٢/٥/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ - ص ٥٠ .

أخلال جسيم بإجراءات التقاضى بوقفيت لدرجة من درجاته " (١) . قضت فى أحكام لاحقة بأن " الدستور وإن كان قد كفل فى المادة ١٨ منه حق التقاضى لكل مواطن ، إلا أنه ، لم يتطلب أن يكون التقاضى على أكثر من درجة واحدة ، وإنما ترك للقانون على ما يبين من نص المادتين ١٦٥ و ١٦٧ منه أمر تنظيم القضاء واختصاصاته ودرجاته ... وليس صحيحا ما ذهب إليه الطاعن من أن المادة ١٦٥ المذكور أوجبت أن يكون التقاضى على أكثر من درجة ذلك أن هذه المادة لم ترد فى مقام تحديد درجات التقاضى ووجوب أن يكون ذلك على درجات ، وإنما وردت بصدد الإنصاح عن أن المحاكم بأنواعها ودرجاتها المختلفة هى وحدها التى تتولى ممارسة السلطة القضائية ، أما تحديد أنواع المحاكم ودرجاتها ، فقد ترك الدستور تنظيمه وتحديد القانون على ما يستفاد من عجز هذه المادة عندما نصت على أن تصدر المحاكم أحكامها وفق القانون ، وما قضت به المادة ١٦٧ من أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ، بما يدل على أن القانون هو المنوط به تحديد اختصاص المحاكم وتحديد أنواعها وبيان عدد درجات كل نوع منها " (٢) .

وقد أسست المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه على ما يلى :

١ - أنه لو شاء الدستور غير ذلك لتصدى للأمر وحدد للمشرع عدد درجات المحاكم بأنواعها المختلفة ، ولكنه لم يفعل وترك الحرية كاملة للقانون حسبما يراه متفقا والمصلحة العامة .

(١) حكمها فى ١٩٧٠/٥/٢٣ قضية ١٦٤ لسنة ١٢ ق ، المجموعة السنة ١٥ رقم ٥٢ ص ٣٣١ - وفى ١٩٧١/١١/١٣ قضية ٥٠ لسنة ١٥ ق ، المجموعة السنة ١٧ رقم ٣ ص ١٦ .

(٢) حكمها فى ١٩٧٤/٣/٢٣ قضية ٣٩ لسنة ١٩ ق ، المجموعة السنة ١٩ رقم ٩١ ص ٢٢٥ - كذلك حكمها فى ١٩٧٤/٣/١٦ قضية ٩٤٣ لسنة ١٨ ق ، ذات المجموعة رقم ٨٤ ص ٢٠٨ .

ب - أن التقاضى على درجة واحدة ليس بوجوباً على مبادئ الدستور ولا بدعه فى القانون ولكنه حقيقة واقعة فى التنظيم القضائى ، بدليل أن أحكام المحكمة العليا تصدر من درجة واحدة .

ج - أن الدستور الحالى سلم بشرعية هذا التنظيم الخاص بالمحكمة العليا من خلال نص المادة ١٩٢ الذى تقضى بأن تمارس هذه المحكمة اختصاصاتها إلى حين أن يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، الأمر الذى يقطع بدستورية التقاضى على درجة واحدة .

والواقع أنه يمكن الرد على الحجة الأولى بأنه ليس من الحكمة أن يتعرض الدستور تفصيلاً لتنظيم القضاء ، فهذا دور المشرع من خلال قوانين المرافعات ، ويكفى أن يقرر المشرع الدستوري بعض المبادئ الأساسية فى هذا التنظيم - صراحة أو ضمناً - ويترك للقانون مهمة وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ دون خروج أو انتقاص منها.

وبالنسبة للحجة الثانية فإنه يمكن ردّها بأن رقابة المحكمة العليا ، وهو ما ينطبق كذلك على المحكمة الدستورية العليا ، لا تمثل فى حقيقة الأمر طريقاً للتقاضى من درجة واحدة ، حيث أنها لا تنظر فى دستورية القوانين أو اللوائح من خلال الدعوى الأصلية ، وإنما يتم تحريك الدعوى أملياً نتيجة ما تقضى به المحاكم الأخرى من جديّة الدفع بعدم دستورية أحد النصوص ، أو بناء على ما تراه لائى من هذه المحاكم من عدم دستورية هذا النص ، وهو ما نراه بمثابة درجة تقاضى أولى بعدم دستوريته ، مما يستلزم - توحيداً لكلمة القضاء - أن تقضى به المحكمة الدستورية العليا ، كدرجة تقاضى ثانية وأخيرة ، وإن كانت ملزمة تحقيقاً لمركزية الرقابة على الدستورية .

أما عن الحجة الأخيرة فلننسا لا نرى علاقة واضحة بين نص المادة ١٩٢ ومبدأ تعدد درجات التقاضى ، كما أن ليس فى هذا النص ما يقطع بدستورية التقاضى على درجة واحدة ، حيث ليس من شأن هذه المادة الإنتقالية ما يحصن قانون المحكمة العليا من التعقيب على دستوريته مثله فى ذلك مثل كافة القوانين السابقة على صدور الدستور الحالى والتى ينص الدستور بصراحة على استمرار نفاذها إلى أن يتم تعديلها أو استبدالها أو الحكم بعدم دستوريتهما وفقا للمستقر عليه .

ويمكننا أن نضيف إلى ما تقدم أنه فى حالة تنظيم اختصاص إحدى المحاكم بإعتبارها محكمة أول وآخر درجة ، فإن ذلك لا يمنع من تعدد درجات التقاضى أمام ذات المحكمة من خلال طرق الطعن غير العادية مثل التماس إعادة النظر أو دعوى البطلان الأصلية .

والخلاصة أننا نرى فى الإلتزام بمبدأ تعدد درجات التقاضى ضمانا أساسية لصدور الأحكام القضائية دون أن يعثرها شائبة الخطأ ، فالمحاكم لا تكتسب ثقة الناس بها بتحصين أحكامها ضد الرقابة ، بل أنها تكسب هذه الثقة بقدر قيامها بإداء رسالتها على وجه صحيح يتفق مع المشروعية وسيادة القانون وهى أساس الحكم فى الدولة (المادة ٦٤ من الدستور) .

وفى تقرير الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ما يكفل تحقيق هذا المبدأ ، ومن شأن هذه الرقابة الذاتية أو الداخلية أن تباعد بين العمل القضائى وبين احتمال الخطأ مما يضمن سلامة هذا العمل ودقته وتطهيره مما قد يشوبه من عيوب ، علاوة على حمل المحاكم على تحرى الدقة على عملها والإلتزام الدقيق بحكم الدستور فيما تصدره من أحكام . .

تم بحمد الله وتوفيقه

عقد تحصيل الديون التجارية

هاني دويدار

مقدمة :

هدفنا في هذا البحث هو التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية والعرض لأهم الأحكام التي تنظمه، ورغم انتشاره الواسع عالمياً فإن تحصيل الديون التجارية كحرفة مستحدثة يعد من ابداع رأس المال الأمريكي (١) . وقد انطلق عنه إلى دول أوروبا الغربية وعرفته أيضاً العديد من الدول الأخرى. وفي فرنسا ذاع نشاط تحصيل الديون وانتشر بصفة خاصة في مجال التجارة الخارجية بل كاد يقتصر عليها في أول الأمر (٢) .

وان كانت أهمية تحصيل الديون تبدو في مجال العلاقات الاقتصادية مع الخارج حيث يصعب التوجه إلى مختلف دول العالم لمجرد تحصيل الديون (٣) إلا أن هذا النشاط تعظم أهميته في حالة تعامل التاجر مع عدد ضخم من العملاء وعلى نطاق جغرافي واسع فيلجأ في هذه الحالة إلى محصل متخصص. وهذه حال جل التجار بما فيهم الفرنسيين ولذلك إذا كان صحيحاً أن علاقات التجارة الدولية هي التي ساعدت على انتشار نشاط تحصيل الديون في فرنسا (٤) إلا أن هذا النشاط ذاع أيضاً بالنسبة للمعاملات الداخلية .

هذا وتقوم شركات خاصة باحتراف هذا النشاط في كل من الولايات المتحدة وفرنسا . وجدير بالذكر أن هذه الشركات وليدة مؤسسات مالية وهي تعرف بـ "بيوت تحصيل الديون" Factoring Houses وذلك في الولايات المتحدة (٥) . وهي شركات مساهمة متولدة عن مؤسسات الثمان في فرنسا (٦) .

ونخصص مبحثين لدراسة عقد تحصيل الديون التجارية :

Factoring Affacturage

والأولف مدرس القانون التجاري والبحري بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية

- نتناول فى المبحث الأول : المقصود بتحصيل الديون التجارية.
- ونعرض فى المبحث الثانى (لأحكام عقد تحصيل الديون التجارية.

المبحث الأول

المقصود بتحصيل الديون لتجارية

لكى نلم بجوانب عملية تحصيل الديون التجارية ونحدد المقصود بها لايد لنا من تعريفها من خلال عرض الصورة التى تظهر بها فى الحياة التجارية ثم نحدد خصلاتها ونبين أخيرا مزاياها.

المطلب الأول

التعريف بتحصيل الديون التجارية

أولا : صورة العملية :

تفترض عملية تحصيل الديون التجارية وجود تاجر يكون دائما لعملاء متعددين بقيمة سلع قام ببيعها إليهم أو مقابل خدمات أداها لهم. وتكون لديه فواتير تثبت مديونية العملاء له. فبدلا من أن يتوجه إلى كل عميل على حدة عند حلول أجل دينه ليطلبه بالوفاء مما يتطلب مجهودا ونفقات مرفوعة يتوجه التاجر الدافن إلى أحد المحترفين ونطلق عليه المحصل ليحصل منه على قيمة الفواتير مقابل أن ينقل له الحقوق الثابتة بها(٧).

وعادة ما يتم إبرام اتفاق مبدئي بين طرفي العقد: المحصل والدائن الذي يتضمن الأسس العامة التي تقوم عليها أية عملية تحصيل ديون تنشأ بينهما سواء بالنسبة للفواتير الحالية أو المستقبلية(٨).

وقبل أن يعطى المحصل موافقته النهائية على إبرام العقد يكون قد كون لديه ملفاً يجمع فيه معلومات عن المركز المالي للدائن ونشاطه، منها مقدار رأس المال ورقم الأعمال(٩).

وعلى أثر ذلك يفتح حساب جار بين الطرفين يصفه البعض(١٠) بأنه حساب مفتوح ويكون لهذا الحساب وجود في دفاتر المحصل إذ يقوم هذا الأخير ب قيد اجمالي الحقوق المحولة إليه من قبل عميله في الجانب الدائن كما يقيد في الجانب المدين العمولة والفوائد المستحقة له في ذمة هذا العميل(١١).

وفي الغالب ينتظر الدائن أن يتجمع لديه عدد من الفواتير ليرسلها دفعة واحدة إلى المحصل يرفق بها مذكرة إجمالية هذه الفواتير(١٢). فيقوم المحصل بالوفاء بقيمتها أما في الحال وأما عند حلول أجل الديون الثابتة فيها(١٣). ويسجل الطرفان على الفواتير ما يفيد أن المحصل أصبح صاحب الحق في تحصيلها من المدينين بها. ويتولى المحصل بعد ذلك تحصيل قيمة الفواتير من المدينين بها ويتحمل مخاطر هذا التحصيل(١٤) مقابل قيام الدائن بالوفاء بمستحققاته النقدية(١٤).

ثانياً : تعريف عقد تحصيل الديون التجارية :

تعددت التعريفات التي قال بها الفقه لتحديد المقصود بعقد تحصيل الديون التجارية -

فذهب رأى إلى أنه نقل لحق شخصى تجارى إلى شركة متخصصة تتولى تحصيله متحملة نتائج هذا التحصيل ويكون النقل إما بشراء الحق قبل حلول أجله وإما بهيازته لمجرد تحصيله (١٥).

وذهب رأى ثان إلى أن تحصيل الديون يتمثل فى قيام مؤسسة متخصصة بالوفاء بقيمة فواتير أحد الصناع أو التجار المقررة لحقوقه تجاه عملائه مقابل الحصول على حق تحصيل هذه الفواتير والحصول على عمولة وفائدة محددين (١٦).

ويرى اتجله ثالث أن الصورة التقليدية لتحصيل الديون تتمثل فى قيام المحصل المحترف لهذا النشاط بالوفاء بقيمة الفواتير إلى الصناع أو التاجر مقابل تحويل حقوق هذا الأخير التى فى ذمة عملاء وحصوله على العمولة والفائدة المقررتين (١٧).

ويعرف عقد تحصيل الديون أيضا بأنه العقد الذى بموجبه يستطيع أحد التجار أن يحصل على قيمة حقوقه المضافة إلى أجل قصير عن طريق مطالبة المؤسسة المالية المتخصصة أى المحصل بالوفاء بها. ويقترن بهذا الوفاء منح المحصل حق الرجوع على مدينى التاجر (١٨).

ورغم بعض الفوارق التفصيلية بين هذه التعريفات إلا أنه يظهر بجلاء ارتباط الوفاء بقيمة الفواتير بنقل الحقوق الثابتة فيها مما يوحي بأن العملية تمثل فى جوهرها نقلا لهذه الحقوق بمقابل. وقد أدى هذا الاتجاه بالبعض إلى إطلاق اصطلاح "عقد شراء الفواتير بالجملة" على عقد تحصيل الديون التجارية (١٩).

وإذا كان المحصل يوفى بقيمة هذه الديون قبل حلول أجلها فلاشك في أنه يقدم خدمة التمانية إلى الدائن يجب أخذها في الاعتبار (٢٠).

بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحصيل تعنى التاجر من الانشغال بتحصيل هذه الديون العديدة والمتناثرة بين مختلف المدينين (٢١). وقد يؤثر ترجيح جانب هذه الخدمة على تعريف العقد كما حدث للتعريف الرسمي الفرنسي لعقد تحصيل الديون التجارية إذ عرفته لائحة ٢٩ نوفمبر ١٩٧٣ الخاصة بتعريف الاصطلاحات الاقتصادية والمالية (٢٢) بأنه العقد الذي بمقتضاه تتحقق عملية إدارة مالية لحسابات عملاء المشروعات عن طريق تملك هذه الحقوق وتحصيلها لحساب المحصل الخاص وتحمل الخسائر المحتملة إذا ما كان هذا التعامل مع عملاء معسرين. هذه الخدمة تسمح للمشروعات التي تلجأ إليها بالتمتع بسيولة نقدية أعظم نظرا لتقليل نفقاتها الإدارية ويحصل المحصل على عمولة نظير تقديمه لهذه الخدمة.

فلا يشير هذا التعريف الأخير إلى أية خدمة ائتمانية يقدمها المحصل. ونرى أن تحصيل الديون التجارية يتأرجح بين أحد الاعتبارين: التخلص من الرجوع بالوفاء على المدينين أم الحصول على قيمة الحقوق قبل حلول آجالها. ولا يمكن الاعتماد بأي من هذين الاعتبارين دون الآخر على وجه الإطلاق. فالأمر يتوقف على كل حالة على حدة. وتتأثر التزامات العقد بهتليب أحد الاعتبارين على الآخر. فعلى سبيل المثال إذا كان المحصل يوفى للدائن بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها استحق عن هذه الخدمة الائتمانية فائدة معينة بالإضافة إلى عمولته. أما إذا اقتصر دوره على مجرد التحصيل بالوفاء بهذه الفواتير عند حلول آجالها فلا يستحق المحصل سوى العمولة فقط.

وسوف نعاود الإشارة إلى ذلك كله بمناسبة تناولنا لطبيعة عملية تحصيل الديون التجارية.

أما في مقامنا هذا الذي يتناول تعريف عقد تحصيل الديون التجارية فلا محيص من التوقف عند فنيات الاتفاق طارحين جانباً ولو إلى حين الغاية المنشودة من العملية بالنسبة إلى الدائن. فلا يختلف التعريف الذي نقترحه عن التعريفات التي قال بها الفقه والتي سبق لنا عرضها. وإجمالاً لهذه التعريفات نقرر أنه يمكن أن نعرف عقد تحصيل الديون التجارية بأنه "العقد الذي بمقتضاه يتولى أحد المتخصصين ويسمى المحصل بتحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بقيمتها وذلك مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

المطلب الثاني خصائص تحصيل الديون التجارية

يتدخل المحصل في العلاقة بين الدائن وعملائه لذلك يمكن القول أن عملية تحصيل الديون التجارية هي عملية ثلاثية الأطراف. وقد أشارنا إلى أن المحصل يلعب دوراً ائتمانياً أساسياً مما يضمن على العملية طابهاً مالياً.

أولاً : ثلاثية أطراف عملية تحصيل الديون التجارية :

لكي تتحقق عملية تحصيل دين تجارى إلى نهايتها لابد وأن نكون بصدد ثلاث أطراف المحصل والدائن والعميل المدين (٢٣).

لكننا لسنا بصدد علاقة قانونية واحدة ثلاثية الأطراف يمكن أن تترجم إلى عقد ثلاثى الأطراف يربط بين كل من المحصل والدائن

والعمليل المدين. بل أن العملية تنقسم إلى علاقات متباينة ثنائية
الأطراف (٢٤) -

١ - فهناك أولا علاقة الدائن بالمدين وهي علاقة سابقة على
تحصيل الدين الناشئ عنها. وتتوغل مصادرها من بين عقود بيع أو
نقل أو وكالة تجارية على حسب حرفة التاجر الدائن.

٢ - وهناك بطبيعة الحال علاقة المحصل بالدائن. وهي العلاقة
الناشئة عن عقد تحصيل الديون التجارية والتي تهمنا في المقام
الأول.

٣ - وهناك أخيرا علاقة المحصل بالمدين. وهي علاقة ضرورية نظرا
لحتمية رجوع المحصل على المدين بعد أن قام بالوفاء بالمدين إلى
التاجر الدائن.

وأثر هذه العلاقات الثلاثة على بعضها البعض جلى لا شك في
ذلك. فتتأثر علاقة الدائن بالمدين بالعلاقاتين الأخريتين إذا صار
وفاء المدين بالمدين إلى الدائن غير مبرئاً لذمته. كذلك تتأثر علاقة
المحصل بالمدين إذا أمكن لهذا الأخير الاحتجاج في مواجهة المحصل
بدفع ناشئ عن علاقته بالدائن وامتنع عن الوفاء بالمدين. وقد
يترتب على ذلك بدوره رجوع المحصل على الدائن لعدم استيفائه
قيمة الدين.

وسوف نعرض لهذه الآثار جميعها بمسدد الحديث عن أحكام عقد
تحصيل الديون التجارية في المبحث التالي.

ثانياً: الطبيعة المالية لعملية تحصيل الديون التجارية:

يذهب أحد أقطاب الفقه الفرنسى (٢٥) إلى أن المحصل فى عملية تحصيل الديون التجارية يقدم خدمات ثلاثة:

الأولى: هى خدمة بعمل تتمثل فى التحصيل بدلا من الدائن.
الثانية: هى خدمة مالية تتمثل فى الوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها. وقيل أن دور المحصل هنا يقترب كثيرا من الدور الذى يلعبه البنك بمناسبة عملية خصم الأوراق التجارية (٢٦).
الثالثة: هى خدمة تأمينية إذ يضمن الدائن الحصول على قيمة الفواتير ويتفادى خطر إفسار عملائه الذى يتحمله المحصل.

ويكتفى البعض بالمظهرين الأولين من مظاهر الخدمة التى يقدمها المحصل إلى الدائن (٢٧).

ويشير الكتاب إلى أن المحصل قد لا يقوم بالوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها. فتنتفى بالتالى الخدمة الائتمانية أو المالية التى يقدمها المحصل فلا يهتفى سوى المظهرين الخدمى والتأمينى لتحصيل الديون التجارية (٢٨). إلا أن البعض يقرر أن لعملية تحصيل الديون التجارية طبيعة مالية بإعتبارها عملية ائتمان من نوع جديد حتى وإن كانت لا تسمح دائما بالحصول على حقوق تجارية مؤجلة فى الحال (٢٩).

ونرى صحة هذا الاتجاه الأخير لأن المحصل وإن لم يوف بقيمة الفاتورة قبل حلول أجلها إلا أنه يوفى بها قبل تحصيل قيمتها من عميل الدائن وفى كل الأحوال لا يعلق أبدا وفاءه بالدائن على تحصيله من المدين. بل إن عماد العملية بأسرها أنه يتحمل مخاطر هذا التحصيل ويستحق لذلك أجره. فلاشك إذن فى ائتمان المحصل

للدائن فى حصوله على قيمة الفواتير. لذلك يتعين علينا أن نتناول عقد تحصيل الديون التجارية ضمن عقود الائتمان التجارى.

وغالبا ما تكون عقود الائتمان عقودا قائمة على الاعتبار الشخصى (٣٠) لذلك فإن عقد تحصيل الديون التجارية يعد من عقود الاعتبار الشخصى (٣١).

كذلك فإن الضرورات الفنية للعمليات المالية تقتضى بالنسبة للممول أن تكون العقود التى يرتبط بموجيها بعملائه المختلفين على نمط موحد، مما يتطلب ضرورة سبق تحريرها من جانب وبالتالى تدخل عقود تحصيل الديون التجارية فى عداد طائفة عقود الإذعان (٣٢). ولا يعنى الإذعان بالحثم أن العقد يتضمن بالضرورة شروطا قهرية أو تصفية كما هو الحال بالنسبة لعقود الائتمان عادة بل أن الإذعان هنا تعبير عن اعتبارات حسن ادارة المشروعات المالية التى تعمل فى مجال منح الائتمان والتى تمثل العقود النمطية بالنسبة لها سبيل حسن ادارتها لنشاطها (٣٣).

المطلب الثالث مزايا تحصيل الديون التجارية

يمكن تلخيص مزايا عملية تحصيل الديون التجارية فى النقاط التالية:

أولا : ضمان حصول الدائن على قيمة فواتيره :

أدت الظروف الاقتصادية وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية بالتجار إلى التعامل بالائتمان عند تسويق منتجاتهم (٣٤). ونحن نلمس هذه الحقيقة بالنسبة للسلع الاستهلاكية من خلال ظاهرة عقود

البيع بالتقسيط كما أصبحنا نلمسها بالنسبة للسلع الانتاجية من خلال ذبوع وانتشار عقود التأجير التمويلي Leasing - Credit-bail

ويتضمن منح الائتمان دائما تحمل مخاطر معينة اعظمها خطر اعسار المؤتمن أو الشخص الذي يلتزم بالوفاء بالدين إلى مانع الائتمان.

ويصدد إحدى عمليات تحصيل الديون التجارية يعنى وجود فواتير بحقوق مستحقة لدى الدائن أنه تعامل بالأجل مع عملائه. بمعنى أنه لم يتلق بعد قيمة مقابل الخدمات التي اداها لهم فيتعرض بالتالى لخطر عدم قيامهم بالوفاء.

ويسمح تدخل المحصل بضمان حصول الدائن على حقوقه (٣٥) ذلك أن الوفاء بقيمة الفواتير يمثل التزامه الرئيسى. وسواء تم الوفاء فى الحال أو فى الموعد المتفق عليه أو حتى عند استحقاق الغاتوة ففى كل الأحوال يكون التزام المحصل بالوفاء باتا ونهائيا. ويترتب على ذلك أن يتخلص الدائن نهائيا من خطر اعسار مدينه أو عنتهم وامتناعهم عن الوفاء بديونهم، إذ تنتقل تبعه هذا الخطر على عاتق المحصل (٣٦).

ثانيا : تبسيط محاسبات الدائن :

يلجأ الدائن إلى ابرام عقد تحصيل الديون التجارية عندما تعتمد علاقاته القانونية بعملائه فيتخلص من عمليات التحصيل بمقتضى هذا العقد.

ويرتقب على ذلك من الوجهة المحاسبية أنه يتم الغاء بند
تحصيل الحقوق من العملاء ويستبدل به حساب وحيد يعبر عن علاقة
الدائن بالمحصل (٣٧). فإذا ما قام هذا الأخير بالوفاء بقيمة
الفواتير في الوقت فلا حاجة للدائن ببند للتحصيل على الإطلاق.

ويضاف إلى ذلك أن المحصل يحرص على توحيد أنماط فواتير
كافة عملائه على نحو مبسط ييسر عليه مباشرة نشاطه. فيكون ذلك
مدعاة لتبسيط حسابات الدائن الخاصة بدائنته (٣٨).

ثالثاً : تركيز جهود الدائن على الإدارة الفنية للمشروع :

تعد عملية تحصيل الديون التجارية من بين مظاهر تخليص رجال
الأعمال من المهام التي لا يستغنى عنها أى مشروع ولكنها لا تعد من
صميمه وقد ازداد عدد المشروعات التي تتخصص في جانب من جوانب
أعباء المشروعات فتفرغ عن كاملها عيه القيام بهذه المهام؛ فقد
يتولى أحد المحترفين مهمة البحث عن مجالات جديدة للاستثمار وآخر
القيام بدراسات الجدوى المختلفة وقد يتولى أحد المحترفين مهمة
تسويق منتجات أحد المصانع والدعاية لها. ويتولى المحصل مهمة
تخليص الدائن من ضرورة مطالبة عملائه المدينين له بالوفاء.
فيستطيع التفرغ للإدارة الفنية التجارية أو الصناعية للمشروع
الذي يقوم عليه (٣٩).

رابعاً : تيسير الخوض في الأسواق الخارجية :

يخشى العديد من المشروعات وخاصة صغيرة ومتوسطة الحجم
منها الخروج من نطاق الأسواق الداخلية والخوض في الأسواق الأجنبية
وذلك بسبب تخوفها من عدم قدرتها على استيفاء حقوقها من عملائها
المتواجدين بالخارج أو وجود محصل مختص بالتعامل مع الخارج

دون صعوبة يمثل دافعا لخوض هذه المشروعات فى الاسواق الخارجية (٤٠).

خامسا : انعدام الآثار التضخمية لنشاط تحصيل الديون التجارية :

الائتمان الذى يمنحه المحصل يساوى تماما حجم الصفقات التجارية التى أبرمها الدائن. ذلك لأنه يقوم بالوفاء بقيمة هذه الفواتير بالفعل إلى المتعاقد معه (٤١) ولا يستطيع ابتداء من رصيد معين أن يتعامل مع عملاء تفوق قيمة الفواتير محل التعاقد حدود هذا الرصيد. ويعنى ذلك أنه ليس لنشاط تحصيل الديون التجارية أية آثار تضخمية. فبه يتم تقديم خدمة حقيقية إلى الدائن ولا يهش على الاقتصاد القومى من ازدياد حدة موجات التضخم بسبب هذا النشاط .

المبحث الثانى

أحكام عقد تحصيل الديون التجارية

لكى نتعرف على الأحكام القانونية الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية نتناول على التوالى ثلاث موضوعات رئيسية :

الأول : الآثار الناشئة عن العقد أى الالتزامات التى يربتها العقد على عاتق طرفيه : المحصل والدائن.

الثانى يتمثل فى تحديد الطبيعة القانونية لحق رجوع المحصل على المدين نظرا لأهمية هذا الرجوع وإعتباره عماد عملية تحصيل الديون التجارية وآثارته للخلاف.

الثالث: ينبغى الإشارة إلى بعض الاشكالات الخاصة بعقد تحويل الديون التجارية مثل آثار شهر الافلاس على العقد ومدى تطبيق الأحكام المصرفية فى حالة ورود العقد على أوراق تجارية...

نتناول إذن هذه الموضوعات تباعا.

المطلب الأول

آثار عقد تحصيل الديون التجارية

نتناول تباعا التزامات المحصل أولا ثم التزامات الدائن.

أولا : التزامات المحصل :

على ضوء ما يتضمنه عقد تحصيل الديون التجارية من أحكام تقع على عاتق المحصل ثلاث التزامات أساسية :-

١ - الوفاء بقيمة الفواتير إلى الدائن :

إن الأداء الرئيسى الذى ينتظره الدائن ويلجأ من أجله إلى إبرام العقد موقيام المحصل بالوفاء بقيمة الفواتير المسلمة له .

وقد سبقت لنا الإشارة إلى أن هذا الوفاء قد يتم حال إبرام العقد أى قبل حلول آجال الحقوق التى تشبهها الفواتير وقد لا يتم المحصل بالوفاء إلا عند حلول هذه الآجال(٤٢) .

ويمكن تصور الحالة التي يتفق فيها الطرفان على أن يتم الوفاء بقيمة الفواتير في موعد محدد بعد تسليمها إلى المحصل وقبل حلول آجالها. بحيث يستطيع المحصل أن يتحكم في موعد التدفقات النقدية نحو عملائه المتعدين والمختلفين مما يسر من إدارته لمختلف العقود التي تربطه بهم.

٢ - الالتزام بالحفاظ على أسرار عمليات الدائن؛
يسلم الدائن فواتيره إلى المحصل. ولاشك أن هذا الأخير يستطيع بالاطلاع على بياناتها التعرف على معاملات الدائن وكشف بعض أسرار تجارته.

لذلك قيل أنه ملتزم بالحفاظ على أسرار عمليات وصفقات الدائن (٤٣). ويقع هذا الالتزام على عاتق المحصل حتى ولو لم ينص العقد عليه. ذلك أنه صار من المستقر أن كلا من يعمل في مجال الائتمان ويمكنه كشف أسرار التجار يقع عليه التزام بحفظ الأسرار أشبه بالسر المصرفي.

٣ - الالتزام بتقديم خدمات تكميلية إلى الدائن؛
يقع الالتزام بتقديم هذه الخدمات على عاتق المحصل إذا ما نص عليها العقد صراحة. فهي لا تمثل خدمات من صميم عملية تحصيل الديون بل هي تكميلية لها. وأهم صور هذه الخدمات:

(أ) تقديم المعلومات المتعلقة بقنوات التسويق الخارجية. ذلك أن نشاط تحصيل الديون الخارجية كثيرا ما يجعل المحصل يدخل في علاقات عديدة مع الخارج تسمح له بالتمرف على قنوات التسويق به. فيعمد إلى التعريف بها لتزداد فرص اتساع نشاطه من خلال صفقات عميله المحتملة.

(ب) تقديم بيانات خاصة بكيفية اصدار الفواتير وفقا لاحدث الاساليب. ولايتعارض هذا الالتزام مع ما سبق لنا أن ذكرناه من امكانية طلب المحصل من الدائن أن تصدر الفواتير وفقا لنمط محدد- ذلك أن المضمون التعاقدى للاتفاق يتحدد لخطة ابرامه. وحينئذ يكون قد طالب المحصل الدائن بالالتزام بنمط محدد لاصدار الفواتير. ولايمنع ذلك من الاتفاق على أن يقوم المحصل فى المستقبل بتزويد الدائن بالاساليب المستحدثة لاصدار الفواتير دون أن تكون له سلطة اجباره على تحديث أسلوب اصدار هذه الفواتير بعد الاتفاق على نمطها.

(ج) وقد يقوم المحصل بتولى مهام التخليص الجمركى على السلع التى يقوم الدائن بتصديرها إلى دول أجنبية. ذلك أن للمحصل روابط فى بلد المستورد تسمح له بتحصيل الديون التى تشغل ذمته فيستطيع أيضا اضافة خدمة جديدة إلى الدائن تتمثل فى معاونته فى التخليص الجمركى للسلع المصدرة(٤٤).

(د) وأخيرا قد يعاون المحصل الدائن فى المنازعات التى يكون طرفا فيها والتى تكون متعلقة بأحدى الفواتير المتعاقد عليها. لاشك أن للمحصل مصلحة ما فى التمثيل فى الدعوى وإنما عادة مالا يكون ذا صفة فيها لتعلق الأمر بعلاقة الدائن والمدين. فيكون فى حاجة إلى مثل هذا الاتفاق بالمعاونة لكى يكون ممثلا فى الدعوى(٤٥).

ثانيا : التزامات الدائن :

تتمثل الاعباء التى تقع على عاتق الدائن فى التزامين رئيسيين : الالتزام بالوفاء بمقابل الخدمة التى يقدمها له المحصل والالتزام بتمكين هذا الأخير من تحصيل قيمة الفواتير:

١ - الالتزام بالوفاء بمقابل خدمة المحصل؛
يتقاضى المحصل مقابل خدماته عمولة معينة يمكن أن يضاف إليها بعض الفوائد على حسب الأحوال.

(أ) وتكون العمولة جزائية يتوقف تحديدها على حجم معاملات المحصل مع الدائن وعلى المعدل الزمني لاستلام الفواتير منه (٤٦).
ويبرر حصول المحصل على هذه العمولة ثلاث عناصر:
١ - النفقات التي يتكبدها المحصل من أجل القيام بنشاطه.
٢ - الخدمة التي يؤديها إلى الدائن.
٣ - المخاطر التي يتحملها (٤٧) وأعظم هذه المخاطر خطر اعسار المدينين (٤٨).

(ب) وأما الفوائد فتستحق عندما يقوم المحصل بالوفاء بقيمة الفواتير إلى الدائن قبل حلول آجالها. وفي مثل هذه الحالة تمثل الفوائد الجانب الأعظم من دخل المحصل يفوق العمولة كما.

وتمثل الفوائد مقابل هذا التمويل للحقوق في الفترة ما بين نشأتها وما بين الموعد المتفق عليه أصلا بين الدائن والمدين للسداد. أما عن معدل الفائدة أي سعرها فإنه يتوقف على حال السوق المالية (٤٩).

٢ - تمكين المحصل من تحصيل قيمة الفواتير؛
ويتضمن هذا الالتزام شقين: الأول خاص بتسليم الفواتير إلى المحصل والثاني خاص بتحويل الحقوق الثابتة فيها إليه.

(أ) تسليم الفواتير إلى المحصل:

يتعهد الدائن بتسليم الفواتير المتفق عليها إلى المحصل (٥٠) وقد ينتظر الدائن حتى تتجمع لديه عدة فواتير ثم يرسلها دفعة واحدة إلى المحصل. وفي هذه الحالة يتعين على الدائن أن يحرر قائمة Bordereau بتصدر لفواتير المرسلة وتتضمن بياناتها (٥١).

ويتعين على الدائن أن يلتزم بالنمط الموحد الذي قد يطالبه به المحصل لتحريم الفواتير (٥٢) ويلتزم دائما باللغة المتفق عليها لتحريمها إذا كانت موجهة إلى دول أجنبية.

- احترام شرط القصر: Clause d'exclusivité

ويسميه البعض شرط العموم Clause de globalité ويعنى شرط القصر تعهد الدائن بتقديم كافة الفواتير التي يحررها بمناسبة علاقاته القانونية المتعددة بكافة عملائه (٥٣).
ويعنى شرط القصر تعهد الدائن بتقديم كافة الفواتير التي يحررها بمناسبة علاقاته القانونية المتعددة بكافة عملائه (٥٤).

والحكمة من هذا الشرط هو التقليل من المخاطر التي قد يتعرض لها المحصل (٥٥) ولتفادي أن يقتصر الدائن على تقديم الفواتير الممثلة لحقوق ضعيفة يصعب أو يستحيل تحصيلها (٥٦).

- حق انتقاء الفواتير:

لا يعنى إبرام عقد تحصيل الديون التجارية متضمنا لشرط القصر أنه يتعين على المحصل قبول كافة الفواتير المقدمة إليه. بل غالبا ما يفرض شروطا في العقد يسمح له بانتقاء الفواتير واستبقاء ما يشاء منها كمحل للعقد واستبعاد تلك التي يقدر أن نسبة مخاطرها مرتفعة للغاية (٥٧).

وقد يضع المحصل معايير معينة يقوم على ضوئها بانتقاء الفواتير. كان يضع معيارا جغرافيا فلا يقبل مثلا سوى الفواتير الثابتة لديون على عملاء المان أو يضع معيارا سلعيا بموجبه لاستبقى سوى الفواتير الخاصة ببيع نوع محدد من السلع (٥٨).

ولكن لايعنى هذا الفرز امتناع المحصل تماما عن محاولة تحصيل الفواتير المرفوضة. ولكن يرفض تحمل مخاطرها. ولذلك يمكن للدائن أن يوكله فى تحصيل قيمتها فتظل المخاطر على عاتق الدائن (٥٩).

ويشود التساؤل عن امكانية اثاره فكرة التصسف فى استخدام الحق فى رفض بعض الفواتير. خاصة أنه قد يبدو من الغير منطقى أن يرفض المحصل تحمل المخاطر مع أنه يتقاضى اجرا عن تحمله لهذه المخاطر. ولايمكن التوقف عند مبدأ سلطان الارادة لتقرر اتفاق الطرفين على هذا الحق المقرر للمحصل لأننا بصدد عقد اذعان وقد يكون الشرط فى ذاته تصفيا يبرر تدخل القاضى بالتعديل أو بإعفاء الدائن منه وفقا لما تقضى به المادة ١٤٩ من القانون المدنى المصرى.

الواقع أن نشاط المحصل يتضمن نوعا من المضاربة فهو يتقاضى أجره من الدائن ولكنه لايتفادى الخسارة إلا إذا قام بتحصيل قيمة الفاتورة من المدين بها ولاشك أن أى مشروع يكون هدفه الفطرى تحقيق الربح يسمى إلى تفادى تراكم الخسائر ولايمكن اعتبار المحصل متعسفا عندما يقوم باستبعاد فواتير تجلب عليه الخسارة على ضوء تقييمه لاوزاع وظروف الحالة والقول بغير ذلك يخالف منطق آليات عمل المشروعات الرأسمالية ولايمكن أن يعبر عن مقصود المشرع فى المجتمع الرأسمالى.

لكن المحصل قد يكون متعسفا إذا ما خالف المعايير التى حددها هو وينفسه لانتقاء الفواتير واستبعاد بعضها. كذلك إذا ما كان جليا أن الفاتورة لاتمثل خطرا يفوق المخاطر التى يقبل المحصل تحملها فى الظروف الطبيعية. والقاضى هو الذى يقدر ظروف كل حالة على حدة.

(ب) تحويل الحقوق الثابتة فى الفواتير إلى المحصل :

يعنى تحمل المحصل لخطر التحصيل أنه يتعين أن يقوم بهذا التحصيل باسمه ولحسابه الخاص. أى أنه لايقوم بالتحصيل نيابة عن الدائن صاحب الحق الأصلى الثابت فى الفواتير. ويترتب على ذلك أنه لكى يستطيع المحصل الرجوع على المدينين لتحصيل قيمة الفواتير لابد من أن يقوم الدائن بتحويل الحقوق الثابتة فيها إليه (٦٠).

ذلك أن الدائن ملتزم بمعاونة المحصل على تحصيل قيمة الفواتير من المدينين (٦١) وهذا الرجوع هو وسيلة تنفيذ رد الائتمان الذى سبق أن منحه المحصل والذى يعد عملية سابقة ومستقلة عن هذا الرجوع (٦٢).

ويلتزم الدائن بإبلاغ المدين بضرورة أن يقوم بالوفاء إلى الدائن الجديد أى المحصل. ولايلزم فى هذا الإبلاغ شكل خاص (٦٣). لكنه يتخذ عادة عبارة تنفيذ ضرورة الوفاء إلى المحصل تكون مدونة على نسخة الفاتورة المسلمة إلى المحصل (٦٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان يتعين تحصيل الفاتورة فى الخارج فإن المحصل لايقوم عادة بهذا التحصيل بنفسه ولكنه يعهد بهذه المهمة إلى أحد زملائه المتوطنين البلد الأجنبى (٦٥).

وإذا كان المحصل يتحمل مخاطر تحصيل قيمة الفاتورة إلا أن المبدأ المستقر هو أنه لا يتحمل أى سبب يرجع إلى فعل الدائن نفسه (٦٦). ويترتب على ذلك أن الدائن يكون ضامناً لوجود الحق (٦٧). فإذا وجد المحصل أن الحق لم ينشأ بعد أو أنه انقضى بالفعل كان له الرجوع على الدائن بالضمان. وقد أسس بعض الشراح الفرنسيين هذا الرجوع على فكرة دفع غير المستحق (٦٨) أحد تطبيقات نظرية الاثراء بلا سبب. وسوف نعرض لطبيعة رجوع المحصل على المدين فى مطلب مستقل نظراً لما يثيره من خلاف؛ وعلى ضوء تحديد هذه الطبيعة سوف تتضح لنا معالم علاقة المحصل بالمدين وانعكاساتها على التزام الدائن بضمان وجود الحق.

المطلب الثانى

الطبيعة القانونية لتحويل قيمة الفواتير إلى المحصل

اقترح العديد من النظريات لتأسيس رجوع المحصل على المدين بالوفاء بقيمة الحق الثابت بالفاتورة. وقد استقر الرأى فى الفقه والقضاء الفرنسى على نظرية الحلول الاتفاقى. فنعرض أولاً للنظريات المهجورة ثم لنظرية الحلول الاتفاقى.

أولاً : النظريات المهجورة :

١ - الوكالة :

لا يمكننا الأخذ بفكرة الوكالة لتأسيس رجوع المحصل على المدين لأن المحصل إنما يطالب المدين بالوفاء بإسمه ولحساب الخاص وليس بالنيابة عن الدائن (٦٩).

٢ - التجديد والائابة:

لا يمكن اعتبار التحصيل تجديدا للدين بتغيير شخص الدائن لأن التجديد يتطلب موافقة المدين عليه. كذلك الحال بالنسبة للائابة الكاملة التي تعد صورة من صور التجديد (٧٠).

وفضلا عن ذلك يترتب على تبني فكرة التجديد عدم انتقال التأمينات التي كانت تكفل تنفيذ الالتزام الأصلي إلا إذا تبين ذلك من الاتفاق (٧١) مما يضر بمصالح المحصل في حالة سكوت الاتفاق في هذا الخصوص.

٣ - القرض المضمون برهن الحقوق:

مادامنا اعتبرنا عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل عمليات الائتمان فيمكن تصور المحصل وقد اقترض الدائن مبلغا يوازي قيمة الحقوق الثابتة في الفواتير واعتبر هذه الحقوق تجاه المدين ضامنة لاسترداده مبلغ القرض.

لكن يصعب تقرير ذلك بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية. ذلك أنها لا تنشئ على عاتق الدائن أى التزام برده مبلغ القرض بل أن قوام العملية يتمثل في حصوله على قيمة الفواتير بصفة باتة ونهائية. ولا يحق للمحصل أن يرجع على الدائن إذا لم يستوف قيمة الفواتير من المدين فيها. ثم أن المحصل يصبح صاحب الحق الثابت في الفاتورة بموجب عقد تحصيل الديون التجارية ولا يستقيم مع ذلك اعتباره دائنا مرتهنا لهذا الحق (٧٢).

٤ - الخصم:

تختلف عملية تحصيل الديون التجارية عن عملية الخصم لأن هذه العملية الأخيرة لا ترد إلا على الأوراق التجارية في حين أن الديون الثابتة كتابة قد تكون كذلك بموجب أوراق تجارية ولكنها غالبا ما تكون ثابتة في فواتير يقتصر دورها على اثبات

المديونية(٧٣) دون أن يكون فى نية الطرفين افراغ علاقتهما فى قالب احدى الأوراق التجارية ولايقصدان تطبيق الأحكام المصرفية على تلك العلاقة.

وبالإضافة إلى ذلك حتى وأن فرضنا أن الدائن يأخذ حكم المظهر فإنه يتعين عليه أن يظل ضامنا للوفاء بقيمة الورقة التجارية فى حين أن الدائن لا يلتزم حسب الأصل بهذا الضمان فى مواجهة المحصل(٧٤).

٥ - فكرة تأمين الائتمان: Assurance - Gredit

تأمين الائتمان هو عقد تأمين يغطى المؤمن له - ويكون مانحا للائتمان لشخص ثالث - ضد مخاطر عدم تنفيذ هذا الأخير لالتزاماته المالية(٧٥).

وعندما قمنا بتحليل طبيعة الخدمة التى يقدمها المحصل إلى الدائن بمقتضى عملية تحصيل الديون التجارية ذكرنا أن جانباً من هذه الخدمة يتمثل فى تأمين الدائن ضد مخاطر منح هذا الأخير ائتمانه إلى مدينه -

والواقع أن كلا من تحصيل الديون التجارية وتأمين الائتمان فيه تغطية لخطر عدم الوفاء. وقد يوجد شرط القصر أيضاً فيهما معا. لكن ليست هناك أية خدمة مالية يقدمها المؤمن إلى المؤمن له فى عقد تأمين الائتمان فضلاً عن أن المحصل يدفع قيمة الفواتير برمتها فى حين يستبقى المؤمن دائماً نسبة من مبلغ التأمين فى حالة استحقاقه(٧٦) فلا يمكن اعتبار عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل تأمين الائتمان.

ويمكن تصوير الفارق بينهما فى هذه الصورة المبسطة: ففى حين يواجه تامين الائتمان خطر عدم الوفاء عند وقوعه لايسمح تحصيل الديون التجارية بوقوع هذا الخطر مطلقا بالنسبة إلى الدائن.

٦ - حوالة الحق:

ذهب بعض الشراح إلى تأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق مع الإشارة إلى أن المحصل لايقوم بالاجراءات المنصوص عليها قانونا والتي تجعل الحوالة نافذة فى مواجهة المدين مما يعرضه إلى رفض هذا الأخير القيام بالوفاء بالمدين إليه(٧٧).

ويذهب العديد من الشراح إلى أنه بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية تعد الحوالة ثقيلة من الناحية الشكلية أو الاجرائية(٧٨) رغم أنها تتفق مع ما يرمى إلى تحقيقه الأطراف من الناحية الموضوعية(٧٩).

فتنص المادة ٣٠٥ من القانون المدنى المصرى على أن الحوالة لا تكون نافذة قبل المدين إلا إذا قبلها أو أعلن بها. والاعلان هو الاجراء ذاته Signification الذى تتطلبه المادة ١٦٩٠ من التقنين المدنى الفرنسى.

أما عن الأحكام الموضوعية لحوالة الحق فإنها تتفق و مراد الطرفين : المحصل والدائن -

فإذا كانت الحوالة بعوض - وهذا هو شأن تحصيل الديون التجارية - يضمن المحيل للمحال له وجود الحق. لكنه لا يضمن له يسار المدين(٨٠).

وتنتقل إلى المحال له مع الحق ضماناته وما قد يكون قد حل من فوائد أو أقساط (٨١).

ويكون المحيل مسئولاً عن أفعاله الشخصية. ويقع باطلاً كل اتفاق يخالف ذلك (٨٢).

ويستطيع المدين أن يتمسك قبل المحال له بالدفع التي كان له أن يتمسك بها قبل المحيل (٨٣).

ومن البدهي ألا يلتزم المدين قبل المحال له بأكثر مما كان يلتزم به قبل المحيل (٨٤). على أن الوفاء للمحيل بعد علمه أو إعلانه بالحوالة لا يبرئ ذمته إزاء المحال له (٨٥).

أذن تكمن الاشكالية الوحيدة لتأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق في عدم إعلان الحوالة إلى المدين. لعلنا كان بالإمكان إرساء فكرة حوالة حق تجارية تختلف عن كل من حوالة الحق المدنية وتظهير الأوراق التجارية. ويكون أهم ما يميزها عن حوالة الحق المقررة في القانون المدني أن المدين يكون ملتزماً بالوفاء بالدين إلى المحال له بمجرد مطالبة هذا الأخير به ومادام لم يسبق له الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلي.

على كل فإن إزاء هذه الاشكالية الشكلية استقر الفقه والقضاء على استبعاد فكرة حوالة الحق وأخذ يؤسس رجوع المحصل على المدين على فكرة الحلول الاتفاقية.

ثانيا : نظرية الحلول الاتفاقى :

يقرر الفقه أولا أن الشروط القانونية الواجب توافرها فى الحلول الاتفاقى متوافرة فى عملية تحصيل الديون التجارية، وتتمثل هذه الشروط فى :-

- ١ - استيفاء الدائن لحقه.
- ٢ - الاتفاق على الحلول.
- ٣ - تعاصر الحلول مع الوفاء (٨٦).

ويتضمن عقد تحصيل الديون التجارية اتفاقا بين الدائن والمحصل على حلول هذا الأخير محل الدائن فى مواجهة المدين. ويقوم المحصل بالوفاء بالمدين ويكون الوفاء معاصرا للحلول إذا ما اعتبر قيد الفاتورة فى الحساب الجارى الذى يفتحه المحصل فى دفاتره وفاء بقيمتها (٨٧).

ولا يشترط فى الحلول رضا المدين (٨٨). كما أنه لا حاجة إلى اعلان المدين به لكى يكون ملتزما بالوفاء إلى الدائن الجديد (٨٩).

ويصبح المحصل صاحب حق يملكه شخصيا تجاه المدين (٩٠) وينتقل إليه الحق بما له من خصائص وما يلحقه من توابع وما يكفله من تامينات وما يرد عليه من دفع و يكون الحلول بالقدر الذى أداه المحصل إلى الدائن (٩١).

وتعنى ملكية المحصل للحق أنه يستطيع التنازل عنه إلى الغير (٩٢). وهذا يفيد المحصل عندما يقوم بتحصيل فواتير فى دول أجنبية من خلال زميل له على نحو ما رأينا.

ويرى الفقه فى عمومه أن أحكام الحلول الاتفاقى تتسق والأهداف التى يرمى كل من المحصل والدائن تحقيقها؛ فلا يملك المحصل أكثر مما كان يملكه الدائن (٩٣). ويمكن للمدين أن يحتج ازاء

المحصل بالدفع التي كان له التمسك بها ازاء الدائن (٩٤). وتنتقل الحقوق بما يلحق بها من تأمينات (٩٥) بما فيها شرط الاحتفاظ بملكية المبيعات (٩٦) على سبيل الضمان.

لكن التحفظات على فكرة الحلول الاتفاقى كأساس لرجوع المحصل على المدين عديدة: فقليل أولا أن المحصل ليس هذا الغير المتبرع بالوفاء إلى الدائن بدلا من المدين الأصلي كما تصوره المشرع أصلا عندما وضع أحكام الوفاء مع الحلول (٩٧). إلا أن ما عاد يهمنا الآن هو الفن القانونى للحلول المستخدم لتحقيق مصالح العياد. وفيما يتعلق بتشدد القضاء الفرنسى الخاص بضرورة أن يكون الاتفاق على الحلول معاصرا للوفاء فقد جعل هذا الشرط متحققا عن طريق اعتبار قيد المحصل للفاشورة فى الحساب الجارى المفتوح مع الدائن بمثابة وفاء بقيمتها دون انتظار تصفية هذا الحساب بين الطرفين (٩٨).

ويبرر هذا بالقول أن تحويل الحق ما هو إلا الأثر المترتب على تقديم المحصل للخدمة الائتمانية السابقة والمستقلة عنه فلا تهدف عملية تحصيل الديون التجارية إلى تحويل حقوق تجارية ولكن هذا التحويل هو نتيجة ضرورية لمنح الائتمان (٩٩) أو هو ضمان منح هذا الائتمان الذى يتمتع به المحصل (١٠٠).

وإذا لم يكن المحصل فى حاجة إلى إعلان المدين بالحلول فيتعين عليه بالأقل أن ينبئ عن صفته فى الرجوع عليه إذا ما طالبه بالوفاء بالدين. لذلك يشترط القضاء الفرنسى أن يكون هناك إعلان فعلى للحلول وإن قبل التأشير على الفواتير بأن يتم الوفاء إلى المحصل إلا أنه اشترط أن يكون التأشير بعبارة واضحة لاتدع مجالاً للشك فى حلول المحصل محل الدائن(١٠١). وفى حالة الإعلان فقط يكون الوفاء لغير شخص المحصل غير مبرىء، لذمة المدين(١٠٢). ويراعى أنه لا يشترط فى التأشير أن يكون ثابت التاريخ لأن الفرض أننا بصدد معاملات تجارية لا مدنية(١٠٣).

وعليه فقد عاد القضاء والفقه الفرنسيين إلى ما طرحا من أجله أساس حوالة الحق: إعلان المدين بالحوالة. صحيح أن المدين فى حالة عدم علمه بالحلول لا يستطيع أن يمتنع عن الوفاء إلى المحصل طالما أوضح هذا الأخير صفته بجلاء فى حين يستطيع الامتناع عن الوفاء فى حالة جهله بحوالة الحق إلا أن فكرة حوالة الحق التجارية يمكنها أن تصل بنا إلى ذات النتائج التى وصل إليها كل من الفقه والقضاء الفرنسيين.

ويضاف إلى ذلك أن حوالة الحق لا يعيبها ما يعيب فكرة الحلول الاتفاقي من عدم ضمان الدائن لوجود الحق(١٠٤). فإن أوفى المحصل ثم رجع على المدين ووجد الحق لم ينشأ أو كان قد انقضى لا يستطيع الرجوع على الدائن. وهذا يخالف أحكام عقد تحصيل الديون التجارية وشروطه. ولذلك اضطر الفقه إلى السماح للمحصل فى مثل هذه الحالة باللجوء إلى دعوى رد غير المستحق(١٠٥) وهى من تطبيقات نظرية الأثر بلا سبب. والفهم الصحيح لمعنى السبب هنا بإعتباره مصدر الدفع لا يسمح بلجوء المحصل إلى هذه الدعوى لأنه دفع بسبب وتلقى الدائن بسبب ألا وهو عقد تحصيل الديون التجارية. أما السبب بمفهوم وجود الدين فى ذمة المدين الذى حدا

بالمحصل إلى الوفاء إلى الدائن فليس بالسبب المقصود عند الحديث عن الاثراء بلا سبب (١٦).

واضطرت الفرقة المدنية الثانية لمحكمة النقض الفرنسية إلى اختلاق التزام على عاتق المحصل مقتضاه أنه يتعين عليه التأكد من وجود الحق قبل قبول الفاتورة المثبتة له (١٠٦) مكرر.

خلاصة القول أنه تحقيقا لمصالح الطرفين واحتراما لما اتجهت إليه إرادتهما من خلال اتفاقهما يتعين تأسيس رجوع المحصل على فكرة حوالة الحق (١٠٧) مع ضرورة أن يظهر القضاء شيئا من المرونة فيما يتعلق بضرورة أن يتم الاعلان إلى المدين لكي تكون الحوالة نافذة في مواجهته. أما فيما يتعلق بنكرة حوالة الحق التجارية فلا باس من الأخذ بها فيما يتعلق بالعلاقات التي تربط بين التجار وبعض. أما في مجال الأعمال المختلطة - وهو الغرض الغالب فيما يتعلق بتحصيل الديون إذ يرتبط بالتاجر بجمهور من المستهلكين - فيصعب التخلص من قيود حوالة الحق المدنية. وعلى كل إذا قصر الدائن في اجراء هذا الاعلان فإن من صالح المحصل القيام به لكي يتحقق بالأقل علم المدين بالحوالة فتكون نافذة في مواجهته (١٠٨).

المطلب الثالث

الاشكاليات الخاصة بتحصيل الديون التجارية

لاشك أن عقد تحصيل الديون التجارية يتعرض لاشكالات عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عنه ككل العقود الأخرى. ولا يمثل عدم التنفيذ وضعا خاصا يختلف عن عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن أى عقد من العقود. ولذلك لن نخوض في هذه الاشكالات. ولكن نود أن نشير فقط إلى أن عقد تحصيل الديون التجارية يحتوى على عمليات

عديده(١٠٩) إذ يرد العقد على مجموعة كبيرة من فواتير الدائن الحاضرة والمستقبله. فالعقد من العقود الزمنية التى تبرز أن تعامل كل عملية على أنها مستقلة بحيث لا يؤثر البطلان أو الفسخ المتعلق بعملية واردة على احدى الفواتير على العقد برمته(١١٠).

إلا أن هناك بعض الاشكاليات الخاصة بعملية تحصيل الديون التجارية هى التى نريد، التعرض لها فى هذا المطلب.

وتتعلق هذه الاشكاليات من جانب باثر الحلول الاتفاقى على علاقة المحصل بالمدين من حيث مواجهته بالدفع التى كان للمدين ابداءها تجاه الدائن.ومن جانب آخر نود بحث ما إذا كان هناك تعارض يمكن أن يثور بين تطبيق أحكام القانون الصرفى وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية إذا ما ورد هذا الأخير على ورقة تجارية. وأخيرا نشير إلى أثر شهر الافلاس على عملية تحصيل الديون التجارية.

أولا : الاحتجاج بالدفع فى مواجهة المحصل :

١ - تعرضت الفرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١١١) لدفع ابداء أحد المدينين فى مواجهة المحصل مؤداه طلبه "فسخ" عقد البيع(١١٢) الذى كان يربطه بالدائن بسبب عيب خفى فى المبيع. وكانت المحكمة الاستئنافية قد رفضت الدفع على أساس أنه ابدى بعد مرور ست سنوات على ابرام عقد البيع من جانب ولأن مثل هذا الدفع لايمكن للمشتري ابداءه إلا فى مواجهة المتعاقد معه أى البائع. وقد أبدت محكمة النقض ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف فيما يتعلق بالسبب الموضوعى واكتفت به لتقرير حكمها برفض الدعوى وإنما أشارت إلى صحة ما وجه للسبب الثانى من انتقاد فى عريضة الطعن وأن كان غير مجدى فى الدعوى الماثلة مما ينهم عن

اتجاه محكمة النقض نحو تقرير أنه يجوز للمدين أن يبدي مثل هذا الدفع في مواجهة المحصل.

ونرى صحة ما ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية. ذلك أن الحلول الاتفاقية - شأنه في ذلك شأن حوالة الحق دون أدنى اختلاف من شأنه أن ينقل إلى من حل محل الدائن الأصلي صفة "الدائن" في مواجهة المدين. أما صفة "المتعاقد" فلا يتمتع بها سوى الدائن الأصلي. ولا تنتقل إلى شخص آخر لم يتعاقد مباشرة مع المدين. وتتعلق الدعاوى الخاصة بعدم توافر شروط صحة تكوين العقد بصفة المتعاقد. في حين تتعلق الدعاوى الخاصة بعدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد أو تنفيذها تنفيذاً مخلاً بصفة الدائن (١١٣). وإذا اعتبرنا ضمان العيوب الخفية التزاماً واقعاً على عاتق البائع (١١٤) فإن دعوى رد المبيع تكون بلا أدنى شك من الدعاوى المتعلقة بصفة الدائن فيجوز بالتالي للمدين أن يحتج بها في مواجهة المحصل.

٢ - ومن جانب ثانٍ يثور التساؤل حول مدى إمكان الاحتجاج في مواجهة المحصل بسبب الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلي. وقد عرضنا من قبل إلى أن الدائن ضامن لوجود الحق فإن وجده المحصل لم ينشأ بعد أو انقضى لأي سبب من أسباب الانقضاء جاز له الرجوع على الدائن. لكن والفرض هنا يدور حول مدى إمكانية أن يحتج المدين تجاه المحصل أنه سبق له أن أوفى بالدين إلى الدائن الأصلي.

ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية (١١٥) إلى أن المدين يستطيع أن يحتج بهذا الدفع إذا كان الوفاء قد تم قبل علمه بالحلول. أما بعد العلم بالحلول فلا يكون وفاء المدين إلى الدائن الأصلي مبرراً لذمته ويتعين عليه الامتناع عن هذا الوفاء. وإذا أقدم عليه رغم هذا أجبر على الوفاء مرة ثانية إلى المحصل.

وفى حالة جهل المدين بالحلول يستطيع وفقاً للقواعد العامة الامتناع عن الوفاء إلى من حل محل الدائن. ولذلك فإن تبنى فكرة حوالة الحق التجارية تجعلنا نتفادى حالات التعسف فى الامتناع عن الوفاء إذ يكون المدين مجبراً على الوفاء مادام لم يسبق له أن أوفى بالدَيْن إلى الدائن الأصلي.

٣ - أخيراً نعرض للدفع الذى قد يبديه المدين فى مواجهة الدائن بأن المقاصة قد وقعت بين الدين الذى يطالبه به المحصل ويبين حق كان للمدين فى ذمة الدائن الأصلي.

ويشود التساؤل عن مدى أثر حلول المحصل محل الدائن على وقوع هذه المقاصة. فقول أن المقاصة القانونية بين الدين والحق الذى يتمتع به المدين تكون نافذة فى مواجهة المحصل إذا تحققت قبل الحلول (١١٦) لأن فى مثل هذا الغرض يكون الدين الذى يطالب المحصل المدين الوفاء به قد انقضى وقت أن تسلم الفاتورة الثابتة له من الدائن (١١٧). ولا يبقى للمحصل فى هذه الحالة سوى الرجوع على الدائن بالضمنان.

وابتداء من اليوم الذى يحل فيه المحصل محل الدائن، لا يستطيع المدين أن يحتج بالدفع الخاصة بالمقاصة بين الدين والحق التى يتمتع بها ائزاء الدائن (١١٨) أى أن بعد الحلول، لا حجة للمقاصة على المحصل (١١٩).

ونحن وأن كنا نتفق مع الحل من حيث المبدأ إلا أنه من الأوفق قانوناً القول بأنه لا مجال لأية مقاصة بعد الحلول إذ يكون الحق قد خرج من ذمة الدائن ودخل ذمة المحصل بما يستحيل معه أن ينقضى مع حق المدين ائزاء الدائن (١٢٠).

ثانيا : مدى تطبيق أحكام القانون الصرفى :

من الجائز أن ترد عملية تحصيل الديون التجارية على ورقة من الأوراق التجارية(١٢١). كان يكون الدائن قد حصل من المدين على سند أذنى بالدين فقام بتظهيره إلى المحصل تظهيراً ناقلاً للملكية.

ومناك تعارض جلى بين تطبيق أحكام القانون الصرفى وتطبيق أحكام عقد تحصيل الديون التجارية، فوفقاً لأحكام القانون الصرفى يكون الساحب وكل المظهرين المتعقبين ضامنين للوفاء بقيمة الورقة التجارية فى مواجهة حاملها أى المستفيد فيها(١٢٢) بل أن أى اشتراط بإعفاء المظهر من ضمان الوفاء يقع باطلا(١٢٣). فى حين أن عماد عملية تحصيل الديون التجارية يتمثل فى تحمل المحصل مخاطر عدم قيام المدين بالوفاء بالدين.

وقد عرض الأمر أمام محكمة استئناف باريس(١٢٤). وكان أحد المحصلين قد صار حاملاً لكمبيالة مسحوبة على مدين الدائن الذى أوفى له بقيمة الدين. وعندما امتنع المدين عن الوفاء استند المحصل إلى صفته كحامل للكمبيالة للرجوع على الدائن. واعترض هذا الأخير على أساس أنه بموجب أحكام عقد تحصيل الديون التجارية لا يجوز للمحصل الرجوع عليه إذا ما امتنع المدين عن الوفاء.

وجاء امتناع المدين عن الوفاء استناداً إلى بعض الدفعات المتعلقة بالعلاقة التى كانت تربط المدين بالدائن الأصلى. وإذا كان للمدين أن يحتج فى مواجهة المحصل بالدفع التى كان يستطيع التمسك بها إزاء الدائن الأصلى إلا أن القاعدة العامة فى مجال القانون الصرفى هو تطهر الورقة التجارية من الدفع غير

الشكلية - أى غير المتعلقة بشكل الصك وبياناته. ملادم الحامل حسن النية (١٢٥).

وقد أيدت محكمة استئناف باريس ما كان قد ذهبت إليه محكمة أول درجة (١٢٦) من جواز تمسك المحصل بصفته كحامل لورقة تجارية للاعتراض على دفع المدين من جانب ولا مكان الرجوع على الدائن من جانب آخر.

وعلى ذلك يمكن أن نقول أن نطاق تحصيل الديون التجارية يجد حدوده عند تطبيق الأحكام المصرفية. صحيح أنه بالنسبة للمحصل يبدو القانون المصرفى وكأنه يعزز من مكانته ويحرص كل الحرص على مصالحه (١٢٧) لكن فى تقديرنا فإن جوهر نظام تحصيل الديون التجارية يصير مفقودا بتطبيق أحكام القانون المصرفى لا بسبب الاحتجاج بالدفوع ولكن بسبب عدم تحمل المحصل لمخاطر عدم الوفاء. حتى نكاد نقرر أن عملية تحصيل الديون التجارية بالمفهوم الذى حددناه لا ترد على أوراق تجارية. أما وأن صادف أن من الحقوق التى نقلت إلى المحصل ما هو ثابت بورقة تجارية فلا مجال فى هذه الحال لتطبيق أحكام عقد تحصيل الديون التجارية.

ثالثا : أثر الافلاس على عملية تحصيل الديون التجارية

شهر الافلاس الذى نعنيه فى هذا المقام كعنصر مؤثر فى عملية تحصيل الديون التجارية هو شهر افلاس الدائن. ذلك أننا أكدنا مرارا أن المحصل يتحمل خطر عدم قيام المدين بالوفاء أى اعساره أو إذا كان تأجرا شهر افلاسه.

أما إذا تم شهر افلاس الدائن فقد تؤثر هذه الحالة المستجدة على حلول المحصل محله فى الرجوع على المدين:-

(١) ففى احدى القضايا المعروضة على المحاكم الفرنسية قضى برفض الدعوى التى رفعها المحصل على المدين يطالبه فيها بسداد قيمة الفواتير التى سبق له أن سددها إلى الدائن الأصلى قبل شهر افلاس هذا الأخير. إلا أن المحكمة أسست رفضها للدعوى على اعتبار أن تسليم الفواتير المتضمنة تخويل المحصل حق الرجوع على المدين قد تم خلال فترة الرتبة فىكون التصرف بالتالى غير نافذ فى مواجهة جماعة الدائنين. وقد ذهبت المحكمة إلى اعتبار هذا التسليم من قبيل صور الوفاء التى يتضمنها نص المادة ٢٩ فقرة ٢ ، ٤ من قانون ١٣/٧/٦٧ - الذى كان ساريا وقت الدعوى - والذى يقرر عدم نفاذها فى مواجهة جماعة الدائنين(١٢٨).

لكن وجه المغالطة واضح فى هذا التسبيب وقد أوضحته محكمة النقض الفرنسية عندما نظرت فى الطعن فى الحكم المشار إليه(١٢٩). فالدائن فى هذا التاريخ تلقى حقا من المحصل وكل ما فى الأمر أنه سمح للموفى أن يحل محله فى الرجوع على المدين. ولا يعد الحلول وفاء وبالتالى لا مجال لتطبيق نص المادة ٢٩ الذى يواجه فرض قيام التاجر المفلس بالوفاء بدین يشغل ذمته(١٣٠).

وفى قضية أخرى ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١٣١) إلى أن حق المحصل الذى حل محل الدائن لا ينشأ إلا من تاريخ تنفيذ الصفقة التى كان قد أبرمها الدائن الأصلى مع المدين. وعلى ذلك إذا كان التنفيذ تم بعد شهر افلاس الدائن على إثر اتخاذ السنديك قراره بالمضى فى تنفيذ الصفقة - وذلك بموجب السلطة التى تخولها له المادة ٣٨ من قانون ١٣/٧/١٩٦٧ - فإنه

يستحيل على المحصل أن يحتج بالحلول لاقتضاء حق صار مقررا لمصلحة جماعة الدائنين .

فحتى لو كانت الحقوق مستندة إلى صفقات تم إبرامها قبل شهر افلاس الدائن إلا أنها لا تنشأ إلا عندما يتم تنفيذ الصفقة (١٣٢) .

ولكن أحد الشراح أوضح بمناسبة حالة مختلفة ما فى هذا الحكم من خطأ فى تفسير القانون . فيؤكد أولا أنه لكى يكون الحلول صحيحا لأبد من أن يكون الحق قد نشأ بالفعل وقت الحلول (١٣٣) . لكنه يؤكد بحق أن الحق ينشأ مع إبرام الصفقة أى تكوين العقد . أما التنفيذ اللاحق للعقد فقد يتمثل أثره فى جعل الحق مستحق الأداء دون أن يكون له أدنى تأثير على وجود الحق ذاته (١٣٤) .

هذا صحيح ولكن يجب أن نراعى أن التنفيذ أو بمعبارة أدق المضى فى التنفيذ له فى مجال شهر الافلاس آثاره التى تمثل نوعا من الخروج على القواعد العامة؛ فعندما خول المشرع الفرنسى السنديك سلطة اتخاذ قراره بالمرضى فى تنفيذ العقود الزمنية والعقود الفورية الجارى تنفيذها فإن المشرع لم يتصور فرضا سوى أن يعمل السنديك لحساب جماعة الدائنين . ويزداد على ذلك أن تصبح الحقوق الناشئة عن العقود التى يقر السنديك المضى فيها مقررة لمصلحة جماعة الدائنين وحدها . ويمكن إزاء هذا التنظيم لاستمرارية العقود أن يتعطل أى حق تمتع به شخص غير جماعة الدائنين من قبل .

أما الحكم الثانى الذى أصدرته الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية فى هذا الخصوص هو حكمها الصادر بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٩ (١٣٥) . وتمثل الوقائع فى قيام المحصل بعد أن سدد قيمة فاتورة على أحد المدينين طالب الوكيل بالمعولة للنقل

الذى كان حائزا للبضاعة المبيعة وجبها لحين استيفاء حقوقه قبل الدائن، طالبه برد هذه البضاعة إليه إستنادا إلى حلوله محل الدائن فى حقوقه. وقد اجابته محكمة استئناف باريس، فى حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٢/١١ ، إلى طلبه استنادا إلى أن الحلول كان قد تحقق قبل شهر افلاس الدائن البائع.

وقامت المحكمة العليا بنقض هذا الحكم الصادر من المحكمة الاستئنافية لأنها أغفلت البحث عما إذا كان البائع دائنا لمدينه وقت أن تم شهر افلاسه.

الفرضي المطروح على محكمة النقض هو فرض ابرام العقد وعدم تسليم البضاعة. والسؤال هو: هل يستطيع المحصل الذى حل محل الدائن فى حقوقه أن يعترض على حق الوكيل بالعمولة للنقل فى حبس البضاعة المسلمة إليها لنقلها؟

ولقد اتجهت محكمة النقض إلى أنه للإجابة على هذا التساؤل لابد من تحديد ما إذا كان البائع قد أصبح دائنا للمشتري وقت شهر افلاسه.

والحكم منتقيد لأن مناط البحث ليس بعلاقة المديونية بل هو بمدى انتقال الملكية من البائع إلى المشتري وقت شهر الافلاس. والفرض الذى نحن بصدده أن المبيع متمثل فى منقول معين بالنوع. ويترتب على ذلك أن بمجرد افرازه لتسليمه إلى الوكيل بالعمولة للنقل انتقلت ملكيته من البائع إلى المشتري، فلا يمكن بعدد أن يكون لشهر افلاس البائع أى أثر على الصفقة ذاتها.

لكن يراعى أنه مع ذلك لا يستطيع المحصل أن يعترض على حق الركيل بالتمولة للنقل فى الحبس إلا إذا كان هذا الأخير سيء النية.

وإذا فرضنا أن نقل الملكية كان مؤجلا إلى حيل تسليم البضاعة إلى المشتري، فنكون فى هذه الحالة بصدد عقد جارى التنفيذ وبالتالي يحق للسنديك وحده أن يقرر إذا ما كان يمضى فى تنفيذ العقد من عدمه. وإذا ما قرر السنديك المضى فى التنفيذ فإن ذلك يكون لحساب جماعة الدائنين فتكون الحقوق الناشئة عن ذلك مقررة لها وحدها (١٣٦).

هذا بالنسبة لأثر شهر افلاس الدائن على حق رجوع المحصل على المدين وتعارضه مع الحقوق المقررة قانونا لمصلحة جماعة الدائنين.

(ب) ونشير أخيرا إلى أثر شهر افلاس الدائن على الحساب الجارى الذى كان مفتوحا بينه وبين المحصل:

فبعد شهر افلاس أحد الدائنين طالب المحصل المحكمة بتقرير دائنيته لجماعة الدائنين على أساس أن تصفية الحساب الجارى أظهر أن المحصل كان دائنا للدائن وقت اغلاق الحساب.

ولقد استند المحصل أيضا إلى اعتبار الحقوق والديون الناشئة عن كافة العمليات التى تتدرج تحت عقد تحصيل الديون التجارية ككل مركب لا يقبل الانقسام.

إلا أن الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية التى كانت تنظر فى أمر هذه الوقائع (١٣٧) رفضت ادعاء المحصل ولم تأخذ بفكرة عدم القابلية الطبيعية للانقسام Indivisibilité

naturelle لحقوق الدائن كلها بالنسبة إلى المحصل. وترتب على هذا الاتجاه أن المحكمة لم تعترف للمحصل إلا بالحقوق الخاصة بفواتير تم تسليمها إليه قبل شهر افلاس الدائن. أما اللاحقة عليه فهي مقررة فقط لمصالح جماعة الدائنين.

وينتقد المعلق لهذا الحكم ما اتجه إليه على اعتبار أن حلول المحصل محل الدائن يمثل الضمان الذي يتمتع به المحصل مقابل تقديمه للخدمة الائتمانية. وطبيعة هذا الضمان تحتم أن تكون كافة عمليات التحصيل بطبيعتها غير قابلة للانقسام. وبناء عليه كان يتعين الاعتداد بنتائج تصفية الحساب الجارى ويتساءل لماذا لا تكون عدم القابلية للانقسام نافذة في مواجهة جماعة الدائنين في حين تكون عمليات المقاصة نافذة إذا ما وقعت قبل فترة الربية؟ (١٣٨).

الواقع أنه في مجال الترجيح بين مصالح جماعة الدائنين والمصالح الفردية يتجه القضاء الفرنسى بوجه عام إلى تغليب مصالح الأولى. وعدم الاعتداد بعدم قابلية العمليات بطبيعتها للانقسام مثال لهذا الاتجاه القضائى. السؤال المطروح للبحث الآن هو: هل إذا تم النص صراحة فى عقد تحصيل الديون التجارية على اعتبار كافة عمليات التحصيل وحدة واحدة غير قابلة للانقسام سوف يحترم القضاء الفرنسى هذا الاتفاق على حساب مصالح جماعة الدائنين؟

الواقع أنه يصعب التكهن بالإجابة ولكننا نميل إلى اعتبار أنها فى الغالب ستكون بالنفى. فالقضاء الفرنسى لا يميل بيسر عندما يتعلق الأمر بقانون الافلاس ومصحة جماعة الدائنين. ثم أنه يحدث كثيرا أن ينادى المحصلون باستقلالية كل عملية تحصيل على حدة عندما يشوبها بطلان أو تتعرض لاعادة النظر فيها لكى لا يتأثر

اتفاق تحصيل الديون التجارية برمته. فيصعب التمسك بالقابلية للانقسام أحيانا وعدم القابلية للانقسام فى أحيان أخرى بالنظر إلى مصالح الطرف ذاته فى كل مرة.

خاتمة :

عمدنا إلى التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية وبيان أهم ما يتميز به من خصائص والأحكام القانونية التى تنظمه.

فانطلاقا من الصورة التى تعرض بها العملية فى العمل امكنا تعريف العقد بأنه ذلك الذى بمقتضاه يتولى المحصل تحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بها مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

ثم أبرزنا أهم خصائص العملية وقلنا أنها ثلاثية الأطراف تؤثر كل علاقة ثنائية فيها على العلاقات الأخرى وأن الطابع الائتمانى جلى فيها مما يضافى على العقد طابع الاعتبار الشخصى ويملى على المحصل سبق تحرير عقود نموذجية لكى يكون اذعان الدائن له خير أداة لحسن ادارة الفواتير المتعددة.

وأشارنا فى عجالة إلى مزايا نشاط تحصيل الديون التجارية فوجدناه يقدم خدمات هامة للمشروعات الاقتصادية فضلا عن عدم تأثيره السئ على الاقتصاد القومى لأن ليست له أية آثار تضخمية.

وبصفة الحديث عن الأحكام القانونية لعقد تحصيل الديون التجارية عرضنا لأهم التزامات كل من المحصل والدائن. ثم خصصنا مطلباً مستقلاً لتحديد الطبيعة القانونية لرجوع المحصل على

المدين بإعتبار هذا الرجوع بمثابة عماد العملية برمتها ولما لتكييف هذا الرجوع من أثر فى تحديد حقوق والتزامات أطرافه .

وأخيرا أشارنا إلى بعض الصور للاشكاليات الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية مع تجنبنا للمسائل العامة أى تطبيقات القواعد العامة. فعرضنا لمدى امكانية تمسك المدين فى مواجهة المحصل بالدفوع التى يستطيع التمسك بها فى مواجهة الدائن وهى كافة الدفوع المتعلقة بصفة الدائن التى انتقلت من الدائن الأصلى إلى المحصل. ثم عرضنا لاشكالية ازدواج تطبيق أحكام القانون الصرفى وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية ورأينا أن القضاء الفرنسى جعل الغلبة كمبدأ عام لأحكام القانون الصرفى. وآخر الأمر بحثنا أثر شهر افلاس الدائن على حقوق المحصل سواء فى مواجهته أو مواجهة المدين. وجدنا هنا القضاء الفرنسى لايسمح بالمساس بمصالح جماعة الدائنين ويفسر عقد تحصيل الديون التجارية على نحو لا يؤدى بهذا المساس.

ان عقد تحصيل الديون التجارية من العقود التى تمثل نموذجا للكيفية التى يتم بها استغلال قوالب بسيطة من قوالب القانون الخاص لتحقيق مصالح اقتصادية محددة. وهو تعبير عن قدرة رأس المال الابداعية دائما فى استغلال الفن القانونى على النحو الذى يحقق مصالحه.

هوامش بحث عقد تحصيل الديون التجارية

(١) انظر FERRONNIERE و DE CHILLAZ عمليات البنوك، الطبعة السادسة، ١٩٨٠، تحديث PATY دالوز باريس، ص ٦٠٤ ف ٦٨٧ ، RIPERT و ROBLOT مطول أساسيات القانون التجاري، الجزء الثاني، المكتبة العامة للقانون والقضاء، باريس، ١٩٨١، ف ٢٤٣٥، RODIERE : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، ١٩٧٢/١١/٢١ ، دالوز سيرى ١٩٧٤-قضاء ٢١٣ .

(٢) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٤) GAVALDA و STOUFFLET : العقد المسمى بال

"Factoring" مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٦ . I . ٢٠٤٤ ، ف ٦

(٥) المرجع السابق، ف ١٢ .

(٦) المرجع السابق، ف ١٤ .

(٧) انظر في وصف عملية تحصيل الديون التجارية: أ/ محيي

الدين اسماعيل علم الدين: موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية- الجزء الأول - ١٩٨٧ - ص ٥٢٢ ف ٤٤٤ .

(٨) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٠ .

(١٠) أ/ على جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة
القانونية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨١ ، ص ٥٣٢ ف ٥٢٩

(١١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٤ .

(١٢) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و
STOUFFLET المرجع السابق، ف ٢٩ .

(١٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و
STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٠ ، RODIERE : التعليق
سابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(١٤) CABRILLAC و RIVES - LANGE الإلتزام وصكوك
الإلتزام، ص ١١٠٢ ف ١٠ ، المجلة الفصلية للقانون التجارى،
١٩٦٨ .

(١٥) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(١٦) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(١٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١٧ .

(١٨) CABRILLAC و RIVES - LANGE ، المرجع السابق،

١٠ .

(١٩) أ.أ/ محيي الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق،
ص ٥٢٢ ف ٤٤٣ .

(٢٠) RODIERE ، التعليق السابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢١) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٢٢) الجريدة الرسمية الفرنسية، بتاريخ ٣ يناير ١٩٧٤ ،
ص ٩٤ .

(٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١١ .

(٢٤) A.S : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة
النقض الفرنسية، بتاريخ ٧٧/٥/٩ ، مجلة الأسبوع القانوني
١٩٧٧ . II . ١٨٧٤٤ .

(٢٥) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢٦) ويقول الأستاذان GAVALDA و STOUFFLET (المرجع
السابق، ف ٥) أن عملية تحصيل الديون التجارية منافس قوى لخصم
الأوراق التجارى وأنه ليس من المستغرب أن يستقر تحصيل الديون
التجارية في فرنسا في الوقت الذي يزداد فيه الهجوم على عملية
الخصم.

(٢٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢ .

(٢٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ ،
FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٢٩) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٣٠) حول هذا المفهوم انظر مؤلف DE JUGLART و IPPOLITO : القانون التجارى - حالات عملية وقضائية - الجزء الرابع : البنوك والبورصات - الطبعة الثانية - مطابع مونتكريتيان - باريس - ١٩٧٩ ، ص ٣٤ ف ١٥٠٢ .

(٣١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ف ٦٩ ،
أ. على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٥ .

(٣٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ف ٦٩

مكرر.

(٣٣) حول التفرقة بين الأذعان كمصدر لعدم توازن الاتفاقات والأذعان كوسيلة لعسن ادارة النشاط الإقتصادي الذى يتم من خلال إبرام العقود انظر مؤلف استلانا DERRUPPE : عمليات المشروع، مجموعة القانون والإدارة، المطابع الفنية، باريس، ١٩٧٢ ، ص ٢٧ .

(٣٤) ذلك أن مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تميزت بعموم ضعف نسبي للطلب على السلع المعمرة سواء كانت سلعا استهلاكية أو سلعا إنتاجية نظرا لتزايد الموجات التضخمية التى أدت إلى إرتفاع الأسعار واضعاف القوة الشرائية للأفراد. وقد حدا ذلك بالتجار المضاربة على دخول الأفراد المستقبلية ما دامت دخولهم الحاضرة لا تسمح لهم بتملك السلع. فظهر البيع الإلتئامسى حتى تم تعميمه في معظم أرجاء العالم.

(٢٥) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق ،
ROBLot و RIPERT و ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٥ .

(٢٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥ ،
RIVES ~ LANGE و CABRILLAC ، المرجع السابق ، ف ١٠ .

(٢٧) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق ،
CAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥ .

(٢٨) ROBLot و RIPERT ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٦ .

(٢٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥ .

(٤٠) المرجع السابق ، ف ٧٢ .

(٤١) المرجع السابق ، ف ٧ .

(٤٢) ROBLot و RIPERT ، المرجع السابق ، GAVALDA و
STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥٠ .

(٤٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٣٥ .

(٤٤) ذلك بطبيعة الحال إذا كان الإتفاق بين الدائن المصدر
والمدين المستورد قد جعل عبء التخليص الجمركي على عاتق الدائن
المصدر.

(٤٥) حول هذه الخدمات التكميلية التي قد يقدمها المحصل
إلى الدائن انظر RIPERT و ROBLot ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٦ .

(٤٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣٦ مكرر.

(٤٧) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٤٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٢ .

(٤٩) المرجع السابق، ف ٣٦ مكرر.

(٥٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، ف ٢٤٣٥ ،
GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٣ .

(٥١) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، RODIERE ،
التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٥٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٩ .

(٥٣) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٤ .

(٥٤) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١٩ ،
RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٥٥) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، أ.د. / على جمال
الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٥٦) أ.د. / محيي الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٥٧) RIPERT و ROBLot ، المرجع السابقن GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢١ ، أ١ / محيى الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٥٨) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٥٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٧ .

(٦٠) RIPERT و ROBLot ، المرجع السابق.

(٦١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٥ ، أ١ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٦٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣١ .

(٦٣) RIPERT و ROBLot ، المرجع السابق.

(٦٤) أ١ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٥ ف ٥٣١ .

(٦٥) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣٢ .

(٦٦) أ١ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٤٢ ف ٥٣٦ .

(٦٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٠ .

(٦٨) المرجع السابق، ف ٦١ .

(٦٩) المرجع السابق، ف ٤٠ .

(٧٠) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، ١٥١ /
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٧١) الفقرة الثانية من المادة ٣٥٦ من القانون المدني
المصري.

(٧٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٢ .

(٧٣) المرجع السابق، ف ٤٣ .

(٧٤) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٧٥) حول عقد تأمين الإتمان انظر مؤلف: BERR و GROUTEL
قانون التأمين، ميمنتوس دالوز - باريس - الطبعة الرابعة -
١٩٨٦ .

(٧٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤١ .

(٧٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٧٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، ١٥١ /
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ ، ١٥١ /
محيى الدين إسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٧٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤١ .

(٨٠) الفقرة الأولى من المادة ٣٠٨ من القانون المصري .

(٨١) المادة ٣٠٧ .

(٨٢) المادة ٣١١ .

(٨٣) المادة ٣١٢ .

(٨٤) STARCK : القانون المدني : الإلتزامات - المطابع
الفنية بباريس ، ١٩٧٢ ، ص ٧٠٣ ف ٢٣٣٩ .

(٨٥) LARROUMET : العمليات القانونية ثلاثية الأطراف في
القانون الخاص . رسالة دكتوراه - جامعة بوردو الفرنسية - أكتوبر
١٩٦٨ ، ص ١٤٦ .

(٨٦) هذا ما تقتضي به الفقرة الأولى من المادة ١٢٥٠ من
التقنين المدني الفرنسي والمادة ٣٢٧ من القانون المدني المصري .

(٨٧) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه ، ف ٦ ، د ١ /
على جمال جمال الدين عوض ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٨٨) المادة ٣٢٧ من القانون المدني المصري .

(٨٩) GAVALDA : التعليق على حكمين لمحكمة استئناف
باريس : الأول للغرفة ٢٢ بتاريخ ٧٠/١/٢٣ والآخر للغرفة ٥
بتاريخ ٧٠/١/٢١ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٧١ . II
١٦٨٣٧ .

(٩٠) RIPERT و ROBLLOT ، المرجع السابق.

(٩١) المادة ٣٢٩ من القانون المدني المصري.

(٩٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٧ .

(٩٣) A.S. ، التعليق سابق الإشارة إليه.

(٩٤) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٨ ، ٨١ /
على جمال الدين عوض ، المرجع السابق، ص ٥٣٧-٥٣٤ .

(٩٥) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٥ .

(٩٦) المرجع السابق، ف ٥٦ .

(٩٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٩٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٧ .

(٩٩) المرجع السابق، ف ٣٩ .

(١٠٠) المرجع السابق، ف ٤٧ .

(١٠١) حكما محكمة استئناف باريس: الأول صادر عن الغرفة بتاريخ ١٩٧٠/١/٢١ والثاني عن الغرفة ٢٢ بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٣ . مجلة الأسبوع القانوني ١٩٧١ II / ١٦٨٣٧ / تعليق GAVALDA

والحكمان وإن اشترطا أن يتم هذا الإعلان إلا أنه من العريب أنهما تناقضا فيما يتعلق بدلالة العبارات التي قد تحرر تأشيراً على

الفواتير. فبالنسبة لعبارات متشابهة جدا أقر أحد الحكامين الإعلان في حين اعتبره الآخر مبهما غير منتج لأي أثر.

(١٠٢) RIVES - LANGE و CABRILLAC ، المرجع السابق ،
ف ١٠ . وقد أكدت الغرفة التجارية لمحكمة لانقز الفرنسية هذا
المعنى في حكم حديث نسبيا بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ . الأسبوع
القانوني ١٩٨٢ . IV . ٣٦٧ .

(١٠٣) GAVALDA ، التعليق سابق الإشارة إليه .

(١٠٤) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه ، ف ٨ .

(١٠٥) المرجع السابق ، ف ٨ ، GAVALDA و STOUFFLET ،
المرجع السابق ، ف ٦١ . MESTRE ، التعليق على حكم الغرفة
التجارية لمحكمة النقض الفرنسية ، ١٩٧٩/٧/١٦ ، دالوز ١٩٨١
قضاء ٢٢٤ ، ف ١٠ .

(١٠٦) أنظر في اختلاف مفهومي السبب وخلق الغف والقضاء
الفرنسيين بينهما في مجال الأخذ بنظرية الأثراء بلا سبب بحث
استاذنا الدكتور توفيق فرج الأثراء بلا سبب كمصدر عام من مصادر
الالتزام - دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص - جامعة
الاسكندرية - العام الجامعي ١٩٨٤ - ١٩٨٥ .

(١٠٦) مكرر القانوني حكم بتاريخ ١٩٧٨/٣/١٥ ، مجلة
الأسبوع ١٩٧٨

(١٠٧) وتبنى هذا الرأي الذي نقول به يتطلب عدول القضاء
الفرنسي عن موقفه من تكييف حق رجوع المحصل على المدين إذ هو

مستقر على أساس الحلول الاتفاقية: فمن المحاكم الابتدائية التي
 قالت بالحلول الاتفاقية: محكمة بوفتواز التجارية، حكم بتاريخ
 ١٩٦٧/٦/٢٠ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II ، ١٥٦١ ،
 تعليق GAVALDA ، محكمة السين التجارية، حكمان بتاريخ
 ١٩٦٨/١/١١ و ١٩٦٨/٦/٢٧ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II
 ١٥٦١ ، تعليق GAVALDA . ومن المحاكم الاستئنافية أربع
 أحكام لمحكمة استئناف بلزيس: الأول للغرفة ٥ بتاريخ ٧٠/١/٢١
 والثاني للغرفة ٢٢ بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٣ (مجلة الأسبوع القانوني
 ١٩٧١ II ١٦٨٣٧ ، تعليق GAVALDA) والثالث بتاريخ
 ١٩٦٨/٦/٢٥ (الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II ١٥٦٣٧ ، تعليق
 GAVALDA) والآخر للغرفة الثالثة (أ) بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ -
 والوز سيري، ١٩٨٢ ، أنباء سريعة ٤٠٧ . وقد أكدت الغرفة التجارية
 لمحكمة النقض الفرنسية من خلال حكمين لها فكرة الحلول الاتفاقية:
 الأول بتاريخ ١٩٧٢/١١/٢١ ، (الوز سيري، ١٩٧٤ ، قضاء ٢١٣ ،
 تعليق RODIERE والثاني ١٩٨٢/١٠/٤ ، الأسبوع القانوني
 ١٩٨٢ IV ٣٦٧/١ .

(١٠٨) بل من الجائز أن يتضمن عقد تحصيل الديون التجارية
 ما يلزم الدائن بإعلان المدين أنه يتعين عليه الوفاء إلى المحصل.
 فيكون الإخلال بهذا الالتزام موجبا لاثارة مسئولية الدائن ازاء
 المحصل إذا لم يستوف المحصل الحق من المدين. حول هذا الالتزام
 انظر RIPERT و ROBLLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و
 STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٦٦ .

(١٠٩) أ.٢٠/ على جمال الدين عوضي المرجع السابق، ص ٥٢٩
 ف ٥٢٥ .

(١١٠) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٧ .

(١١١) حكم بتاريخ ١٩٧٧/٥/٩ ، مجلة الاسبوع القانونى
II ١٩٧٧ ١٨٧٤٤ تعليق A.S

(١١٢) نضع لفظ فسخ بين علامتى تنصيص لأن الفقه
والقضاء الفرنسيين يكيّفان دعوى رد المبيع بسبب العيوب الخفية
على أنها دعوى فسخ البيع. وهذا ما لا نوافق عليه اطلاقاً.

(١١٣) LARROUMET ، رسالته سابق الاشارة إليها، ص ١٣٢ .

(١١٤) أ.د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط فى شرح القانون
المدنى. الجزء الرابع، العقود التى تقع على الملكية: المجلد الأول:
البيع والمقايضة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٦٢ ، ص
٧١٠ ومابعدها.

(١١٥) حكم بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ ، مجلة الاسبوع القانونى
IV ١٩٨٢ ٣٦٧ .

(١١٦) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ .

(١١٧) محكمة بونتواز التجارية، حكم بتاريخ ٦٧/٦/٢٠
مجلة الاسبوع القانونى ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ، تعليق GAVALDA
، محكمة استئناف باريس، حكم بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٥ ، الاسبوع
القانونى ١٩٦٨ II ، ١٥٦٣٧ ، تعليق GAVALDA

(١١٨) GAVALDA ، التعليق على حكمى محكمة استئناف
باريس، سابق الاشارة إليه.

(١١٩) RODIFRE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٨ ، أ.أ.
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٤٠ ف ٥٣٥ .

(١٢٠) CABRILLAC و RIVES-LANGE ، المرجع السابق.

(١٢١) FERRONNIERE و DECHILLAZ ، المرجع السابق.

(١٢٢) المادة ١١٧ من التقنين التجارى المصرى والمادة
١١٩ فقرة أولى من التقنين التجارى الفرنسى.

(١٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٤ .

(١٢٤) الحكم الصادر عن الغرفة الثالثة - (أ) ، بتاريخ
١٩٨٢/٣/٢ ، دالوز ١٩٨٢ ، أنباء سريعة ٤٠٧ ، تعليق
VASSEUR

(١٢٥) حول قاعدة تطهير الأوراق التجارية من الدفع أنظر مؤلف
أستاذنا الدكتور مصطفى كمال طه، القانون التجارى، الجزء
الثانى مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية ١٩٨٠ ، ص ٧٨ ،
المادة ١٢١ من التقنين التجارى الفرنسى.

(١٢٦) محكمة بو بينيسى التجارية، الغرفة ١١ ، حكم بتاريخ
١٩٨٠/٤/١٤ .

(١٢٧) VASSEUR ، التعليق سابق الاشارة إليه.

(١٢٨) حكم محكمة استئناف باريس، صادر عن الغرفة الأولى
(ب) ، بتاريخ ١٩٧٨/١١/١٦ .

(١٢٩) حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية،
بتاريخ ١٧/٦/١٩٨٨ ، دالوز ، ١٩٨١ ، أنباء سريعة ١٩٣ ،
تعليق VASSEUR

(١٣٠) VASSEUR ، التعليق على الحكم، سابق الإشارة إليه.

(١٣١) حكم بتاريخ ٢١/١١/١٩٧٢ ، دالوز ١٩٧٤ قضاء
٢١٣ ، تعليق RODIERE

(١٣٢) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١١ .

(١٣٣) MESTRE : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة
النقض الفرنسية، بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٩ ، دالوز ١٩٨١ قضاء ٢٢٤
، ف ١ .

(١٣٤) التعليق ذاته، ف ٢ .

(١٣٥) سابق الإشارة إليه، تعليق MESTRE .

(١٣٦) MESTRE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١٤
ومابعدهما.

(١٣٧) حكم بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٨١ ، دالوز ١٩٨٢ أنباء
سريعة ١٩٣ ، تعليق VASSEUR .

(١٣٨) VASSEUR ، التعليق سابق الإشارة إليه.

صدر حديثا

أنظمة الانتخاب فى مصر والعالم
بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة
للدكتور

عبد الفنى بنهيونى عبد الله

أستاذ القانون العام المساعد

بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية

سنة ١٩٩٠

قام المؤلف فى هذا البحث بدراسة وتحليل أنظمة الانتخاب الفردى ، والانتخاب بالقائمة ، والانتخاب المختلط ، فى مصر ودول العالم . ولم يقتصر المؤلف على دراسة هذه الأنظمة فى النصوص التشريعية والتطبيقات العملية ، بل تولى تقدير هذه الأنظمة موضعا ما لها من مزايا أو حسنات وما عليها من عيوب أو ما وجه إليها من انتقادات .

وتطرق المؤلف إلى دراسة وشرح الأنظمة الانتخابية الأخرى التى تطبق بجوار الأنظمة الرئيسية السابقة ، حيث عالج الانتخاب المباشر وغير المباشر ، والانتخاب بالأغلبية النسبية والأغلبية المطلقة والانتخاب بالتمثيل النسبى .

لقد قام المؤلف فى هذا البحث بشرح " " لوغاريتمات " أنظمة الانتخابات وقواعدها المعقدة ، كما أوضح كيفية تطبيقها فى النظم الديمقراطية المعاصرة .

ولهذا ، فإن هذا البحث يعتبر إصافه عامه أسرى بها المؤلف المكتبة الدستورية والسياسية العربية . حيث لا عسى لكل باحث أو متخصص فى هذه الدراسات عن الرجوع إليه والاطلاع عليه .

ويقع البحث فى ٢٩ صفحة

صدر حديثا

وقف تنفيذ القرار الإداري
فى أحكام القضاء الإداري
للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية
سنة ١٩٩٠

يعالج المؤلف فى هذا البحث القيم موضوعا عاما من موضوعات المرافعات الإدارية لم يتطرق إليه أحد فى مؤلف حاصر من قبل فى مصر ، هو وقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالإلغاء أمام أحكام القضاء الإداري ، سواء فى فرنسا أو فى مصر . ويتضمن البحث دراسة عميقة لنطاق وقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالإلغاء فى فرنسا ، ومجال إعمال وقف التنفيذ فى مصر .

كما يحتوى البحث على شرح لشروط الحكم بوقف التنفيذ الشكلية منها والموضوعية . وكذلك طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، وكيفية تنفيذه ، والطعن فيه فى مصر وفى فرنسا . وأخيرا ، يقوم المؤلف بتقدير أحكام القضاء الإداري بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري فى فرنسا وفى مصر . ويقع البحث فى ١٨٦ صفحة

صدر حديثا

القانون الإدارى للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية
سنة ١٩٩١

يتناول المؤلف فى هذا الكتاب الذى يضم ٦٩٠ صفحة ، دراسة
الأسس والمبادئ التى يقوم عليها القانون الإدارى وتطبيقاتها فى
مصر ، من خلال الموضوعات الأساسية التى تتكون منها لنظرية
العامّة للقانون الإدارى .

إذ يتضمن هذا المرجع الهام دراسة العمليّة القانون الإدارى من
حيث تعريفه ونشأته ومصادره وأساسه من ناحية ، والتنظيم الإدارى
الذى يشتمل على دراسة للمركزيّة الإداريّة ، واللامركزيّة الاداريّة .
وأيضاً التركيز وعدم التركيز الإدارى ، من ناحية أخرى

وكذلك ، دراسة للنظام القانونى الذى يحكم عمال السلطة
الاداريّة أو الموظفين العموميين ، سواء عند دخولهم إلى الوظيفة
العامّة ، أو فى حياتهم الوظيفيّة ، أو عند خروجهم منها وأيضاً
معالجة النشاط الادارى المتمثل فى الضبط الإدارى والمرافق
العامّة كما يحتوى الكتاب على دراسة للأموال العامّة من ناحية .
وأعمال السلطات الإداريّة ، سواء كانت قرارات إدارية أو عقود إدارية من
ناحية أخرى

وأخيرا ، يتضمن المؤلف دراسة لامتيازات السلطة العامة المتمثلة في السلطة التقديرية ، ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء المؤقت على العقارات .
وقد عالج المؤلف هذه الموضوعات بالدراسة الشاملة من جميع الجوانب التشريعية والقضائية والفقهية ، حتى يستطيع القارئ الإحاطة بها إحاطة كاملة .

نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى

دكتور/ ابراهيم عبد العزيز شيجا
استاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الديمقراطية تعنى حكم الشعب أو سلطة الشعب ،
باعتباره صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات ، فإن صورها تتعدد
تبعاً للكيفية التى تمارس بها .

فقد يتولى الشعب بنفسه شؤون السلطة فيحكم نفسه
بنفسه ، وهنا نكون ازاء ديمقراطية مباشرة . وقد يتولى الشعب هذه
السلطة بواسطة نواب أو ممثلين عنه ، فيمارس هؤلاء النواب السلطة
باسمه ولحسابه ، وهنا نكون بصدد ديمقراطية نيابية . وقد يقر
الشعب لنوابه بحق ممارسة السلطة ويحتفظ لنفسه بجزء منها -
فيما يتعلق بالأمور الهامة - يتولاها بنفسه فنكون ازاء ديمقراطية
شبه المباشرة .

وفى هذين النظامين الأخيرين للديمقراطية : النيابية وشبه
المباشرة يتولى الشعب سلطته - كامل عام - عن طريق نواب أو
ممثلين عنه .

وما من شك فى أن الديمقراطية ترفض الاعتراف بأى طريق آخر
غير طريق الانتخاب فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية
باعتباره الوسيلة الحقيقية لاسناد السلطة إلى الشعب .

وللانتخاب أساليب متعددة : فقد يكون مباشراً أو غير مباشر ،
وقد يكون عاماً أو مقيداً ، وقد يكون فردياً أو بالقائمة ، بهدف
الوصول إلى تمثيل الأغلبية أو التمثيل النسبى .

وقد عرفت مصر جميع الأساليب السابقة للانتخاب ، وأخذ بها
المشرع فى القوانين الانتخابية المتعاقبة .

وإذا كان المشرع قد استقر على اتباع الانتخاب العام المباشر ، فإنه قد طرح جانبا ، اعتبارا من عام ١٩٨٣ ، أسلوب الانتخاب الفردى بالأغلبية ، معتقنا أسلوب الانتخاب بالقوائم المغلقة مع التمثيل النسبى وذلك بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . وفى عام ١٩٨٦ رجع المشرع عن نظام القوائم إلى نظام آخر جديد مختلط جمع فيه بين نظمى الانتخاب الفردى والقائمة بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، ثم عاد المشرع مرة أخرى ، عام ١٩٩٠ ، إلى نظام الانتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

وبغية الوقوف على حقيقة المبررات التى حدثت بالمشرع إلى التنقل بين هذه الأنظمة الانتخابية فى غضون فترة وجيزة لا تتعدى سبع سنوات ، رأينا أن نجعل نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ومدى اعتماد المشرع المصرى لهما محلا للدراسة فى هذا البحث .

وتجدر الملاحظة أن دراستنا لهذين النظامين - الفردى والقائمة - ستكون فى إطار المجالس النيابية وحدها ، دون غيرها من المجالس الأخرى التى تم تشكيلها عن طريق الانتخاب ، كمجلس الشورى والمجالس المحلية ، فذلك أوسع من أن يتضمنه مثل هذا البحث .

ولما كانت دراستنا تقتصر على النظامين السابقين فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، فقد رأينا ، ابتداء ، أن نعرض لمشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فى فصل تمهيدى باعتبارها من الأمور التى لا تنفك عن العملية الانتخابية ذاتها .

وتقتضى معالجة الموضوعات السابقة - محل البحث - تقسيم الدراسة إلى فصل تمهيدى وبابين رئيسيين على النحو التالى :

الفصل التمهيدي : فى الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر
انتخابية .

الباب الأول : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

الباب الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة
فى النظام الدستورى المصرى .

الفصل التمهيدي الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

يشير موضوع نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقوائم مشكلة على قدر كبير من الأهمية ، وهى مشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية . وسوف نعرض للمبادئ العامة فى شأن تقسيم الدوائر الانتخابية ، ثم لكيفية تقسيم الدوائر فى مصر .

وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتاليين :
المبحث الأول : فى المبادئ العامة لتقسيم الدوائر الانتخابية

المبحث الثانى : فى تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر .

المبحث الأول المبادئ العامة فى تقسيم الدوائر الانتخابية

نعرض فى هذا المبحث لمبدأ ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، ثم لطرق التقسيم ، والسلطة المختصة بإجرائه ، وضماناته .

ويقصد بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية *circonscriptions electorales* تقسيمها إلى وحدات انتخابية قائمة بذاتها ، بحيث ينتخب عن كل منها عضو أو أكثر فى المجلس النيابى ، تبعاً لما إذا كان الانتخاب يجرى بطريق الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة .

المبدأ - ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

لم يجمع فقهاء القانون الدستوري على أمر قدر اجماعهم على ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية لاجراء انتخابات المجالس النيابية (١) ، سواء كان النظام المتبع فى الانتخابات هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة . كما تتفق معظم الدساتير المعاصرة - وأن اختلفت فى تبنى أسلوب الانتخاب - على ضرورة تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر (٢) لاجراء الانتخابات .

ويعزو الفقه لزوم هذا التقسيم وضرورته إلى تحقيق الجدية فى الانتخابات وضرورة تعبيرها عن الرأى العام للأمة ، إذ يستحيل ، من الناحية المادية ، أن يجرى انتخاب المواطنين لأعضاء المجالس النيابية حال اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة نظرا لكبر حجم الدولة ، مما يؤدى إلى صعوبة معرفة الناخبين لنوابهم ، وبالتالي من الحكم عليهم والتعرف على مقدار كفايتهم .

(١) Julien LAFARRIERE/Manuel de droit constitutionnel, 2 ed., 1947, p. 549.

Jacques CADART : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T. 1, 1975, p. 226-Michel Henry FABRE : Principes Republicains de Droit Constitutionnel, 3 ed., 1977, p. 262.

وأنظر أيضا الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة مكرر ، ١٩٤٩ ص ١٤٠ ، الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية - الجزء الأول : النظرية العامة للنظم السياسية ، ١٩٧٠ ص ٢٢٤ ، الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٣٧ ص ٢٦٣ ، الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٣ ص ٢٨٥ ، الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف : نظم الانتخاب فى العالم وفى مصر ، ١٩٨٤ ، ص ٨١ ، الدكتور محمود عيد : نظام الانتخاب فى التشريع المصرى والمقارن ، ١٩٤١ ، ص ١٥٩ .

(٢) هذا ويلاحظ أن تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية وأن كان أمرا مطلوبيا لانتخاب المجالس النيابية ، فهو أمر غير لازم فى الانتخابات المحلية والانتخابات العامة المتعلقة باختيار رؤساء الدول وخاصة إذا تم سلوك طريق الاستفتاء : الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ .

استثناءات على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ،
على أن الأصل العام لتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية قد
وردت عليه عدة استثناءات ، بعضها قديم حيث يشهدنا التاريخ
الدستوري على أمثلة لدول خرجت على هذا الأصل واعتبرت الدولة
بأسرها دائرة انتخابية واحدة مثل إيطاليا الفاشيستية والبرتغال
إبان تطبيق دستورها ، الصادر عام ١٩٣٣ ، وبعضها حديث ومعاصر
مثل إسرائيل حيث اعتبر دستورها وقوانينها الانتخابية ، الدولة
بمسائر أرجائها دائرة انتخابية واحدة .

الاستثناءات القديمة على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر
انتخابية :

١ - إيطاليا الفاشيستية :

لم تلتزم إيطاليا الفاشيستية بمبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر
انتخابية في تشكيل مجالسها النيابية ، وقد تقنن هذا الخروج عن
الأصل العام بمقتضى القانون الانتخابي الصادر في ١٧ مايو
١٩٢٨ . وتبعاً لهذا القانون أجريت الانتخابات بإعتبار أن الدولة
بمسائر أرجائها دائرة انتخابية واحدة . وكان الناخبون يصوتون على
قائمة واحدة أعدتها لجنة الحزب الفاشي بأسماء النواب جميعاً والبالغ
عددهم ٤٠٠ نائبا . (١) . وكانت الصياغة التي جاءت بها على
النحو التالي :

" هل توافقون على قائمة المرشحين كما حددها المجلس الأعلى
القومي للفاشية ؟ " .

وقد علق الأستاذ Julien Laferriere على هذه الصياغة

قائلاً :

" Approuve -vous la liste des deputes designes par le Grand
Conseil National du Fascisme?"

Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

(١)

" وفى حقيقة الأمر فإن هذا النظام لا يعد من قبيل الانتخاب بل هو بمثابة استفتاء لصالح الحكومة " .

En realite dans ce systeme, il ne s'agissait pas d'election veritable. c'est-a-dire de choix de personnes, mais d'une sorte de plebiscite en faveur du gouvernement"(١)

ان هذا الانتخاب على حد قول الفقه لم يكن انتخابا جديا ، ولا يمكن اعتباره معبرا عن الارادة العامة للأمة أو عن الراى العام فى الدولة ، لأن الناخب كان مقيدا بقبول أو رفض الكشف الذى سبق اعداده من جانب مجلس الفاشيست الأعلى (٢) . إذ كان ملزما بقبول الكشف كاملا أو رفضه كاملا . فلم يكن الأمر متعلقا إذن بانتخاب بمعنى الكلمة ، وإنما - ان صح التعبير - كان استفتاء يجرى لصالح الحكومة (٣) . على أن هذا النظام قد عدلت عنه إيطاليا بعد عام ١٩٣٨ . حيث اتبعت الأصل العام فى هذا الخصوص وهو تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية .

٢ - البرتغال :

لم تكن إيطاليا الفاشيستية هى وحدها التى نقابلها فى مجال رفض مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية (٤) ، بل وجدنا أيضا البرتغال وقد جرت الانتخابات فيها منذ دستور ١٩٣٣ على أساس اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة . فكان على الناخب أن يعطى

Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

(١)

(٢) الدكتور عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ .

(٣) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ - ٢٢٥ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

(٤)

صوته لتسعين نائبا هم أعضاء الجمعية الوطنية وذلك من خلال القوائم المختلفة التى تقدمها الأحزاب (١) .

على أنه إذا كانت البرتغال قد خرجت - شأنها فى ذلك شأن إيطاليا الفاشيستيّة - على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وإجراء الانتخابات بإعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة ، إلا أننا نلاحظ اختلافا فى النظامين . ذلك أن نظام الانتخاب الإيطالى الفاشيستي كان يعتمد على نظام القائمة الموحدة التى يقدمها الحزب الفاشيستي ، أما نظام الانتخاب فى البرتغال فكان يسمح بتعدد القوائم من جانب الأحزاب المختلفة . ومن ثم يمكن القول بأن إيطاليا كانت تأخذ بمبدأ الدائرة الواحدة مع نظام القائمة الواحدة ، بينما أخذت البرتغال بمبدأ الدائرة الواحدة ولكن مع تعدد القوائم .

الاستثناء المعاصر : إسرائيل :

إذا كانت الدول الديمقراطية ، التى اعتادت على أن يكون فيها الانتخاب انتخابا حرا ، قد تبنت مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، فإن إسرائيل ، وهى من قبيل الدول الديمقراطية ، قد خرجت على هذا الأصل (٢) ومازالت على وفائها لمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر ، واعتبرت إسرائيل دائرة انتخابية واحدة حيث يقوم الناخبون فى جميع أرجاء الدولة باختيار المائة والعشرين نائبا بالكنيست (٣) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

(١)

الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى إسرائيل ، الطبعة الثانية ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .
(٣) فالنظام الانتخابى فى إسرائيل يقوم على مبدأ وحدة الدائرة مع تعدد القوائم .

وهنا يشار التساؤل عن الأسباب التي جعلت إسرائيل ترفض مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، وتصر على تمسكها بمبدأ اعتبارها دائرة انتخابية واحدة مع ما يؤكد الفقه الدستوري من مساوئ هذا النظام ونعته بعدم الجدية .

يشير الفقه الدستوري إلى أن سبب حرص إسرائيل على تمسكها بمبدأ أحادية الدوائر الانتخابية يرجع إلى اعتبارات الأمن من الناحية العسكرية (١) . وأنها قد اتبعت هذا الأسلوب لتجنب ما قد يحدث في الدوائر الانتخابية الصغيرة من المعارك الانتخابية بين المرشحين المتنافسين وما تشيهره تلك المعارك وهذه المنافسات من الخلافات الحادة مما يهدد عرى الوحدة فيه ، وهي بلد صغير تختلف فيه الأجناس وتعتمد فيها النزعات تعددا كبيرا . (٢)

على أنه إذا كانت الاعتبارات السابقة قد حدت بإسرائيل إلى التمسك بمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية بشأن اختيار أعضاء الكنيست ، فإن ما يوصى به رجال الفقه الدستوري هو وجوب الابتعاد عن هذا المبدأ وضرورة القيام بتقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر حتى تأتي إرادة الناخبين معبرة عن الإرادة العامة للأمة ، وحتى تكون لهذه الانتخابات صفة الجدية والنزاهة . وهو ما تعمل عليه سائر الدول الديمقراطية التي تحرص على أن يكون للانتخابات فيها معنى حقيقي .

(١) الدكتور عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .
(٢) ويشير الدكتور عبد الحميد متولي إلى أنه من أجل تحقيق هذا الهدف تقرر تحريم القيام بمظاهرات أبان فترة الانتخابات أو حتى القيام بعمل دعابة انتخابية أو عقد اجتماعات ، كما يحرم النظام الإسرائيلي استعمال مكبرات الصوت . المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

طرق تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

ان تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتم بطرق مختلفة : فقد يحدد دستور الدولة أعضاء المجلس النيابى ١٠٠ ، ١٥٠ أو ٢٠٠ ، وهنا يجرى تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية مساويا لعدد النواب إذا كان الانتخاب فرديا . أما إذا كان الانتخاب يجرى وفقا لنظام القوائم فيكون عدد الدوائر مساويا لعدد النواب مقسوما على العدد المحدد لكل دائرة . (١) وفى هذين الغرضين يبقى عدد الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير عدد السكان (٢) .

أما إذا جعل الدستور عدد النواب عرضة للزيادة أو النقصان تبعاً لزيادة أو نقصان عدد السكان ، فإن عدد الدوائر لا يكون ثابتا بل يكون متغيرا كلما زاد أو نقص عدد السكان بحسب ما تشتهه عملية الإحصاء .

على أن أهم الصعوبات التى تقابل عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تمكن فى مسألة التساوى بين هذه الدوائر ، سواء تم الأخذ بطريق العدد الثابت أو المتغير لعدد النواب . فيجب أن يتناسب عدد الممثلين مع عدد الناخبين. فى كل دائرة . (٣)

ومشكلة التساوى ، بشأن عدد السكان فى الدوائر أو التناسب بين عدد الممثلين مع عدد الناخبين ، تبدو أكثر صعوبة وأشد تعقيدا فى الانتخاب الفردى عنه فى الانتخاب بالقائمة . حيث يتطلب الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة

(١) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٢) أنظر فى شأن كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية .

Pierre PACTET : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1975, p. 56.

(٣) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

ومتساوية قدر الامكان ، مما يستوجب اعادة النظر بصفة دائمة فى تقسيم الدوائر تبعا لحركة السكان داخل الدولة حتى يتحقق التناسب التقريبى بين عدد السكان اللازم لاختيار نائب واحد فى كل دائرة . (١)

السلطة المختصة بالتقسيم وضماناته :

يتفق فقه القانون الدستورى على أنه يجب ألا تترك عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية للسلطة التنفيذية وحدها ، ويوصى هذا الفقه أن يكون هذا التحديد بمقتضى قانون من البرلمان (٢) ، أى بتشريع يشترك فى وضعه البرلمان والسلطة التنفيذية . ويرجع السبب فى وجوب عدم ترك مهمة تحديد الدوائر أو تقسيمها للسلطة التنفيذية إلى الرغبة فى منع هذه الأخيرة من اتخاذ عملية التقسيم وسيلة لتمكين انصارها من النجاح والفوز فى الانتخابات، وذلك بأن تلجأ إلى عملية تمزيق decoupage الدوائر الانتخابية وتشتيت المناهضين أو الموالين لخصومها ، كى تصبح اقليات فى دوائر متفرقة لا تأثير لهم فيها . ويعرف أسلوب التمزيق

(١) الدكتور محمد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٢ . وأنظر فى مشكلة التساوى بين الدوائر الانتخابية . Pierre PACTET, op.cit., p. 58.

(٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ، الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .

بأسلوب Gerrymandering (١) ، خصوصا إذا كانت الدولة لا
تعنى بتمثيل الاقليات السياسية . (٢)

على أنه إذا كان تحديد الدوائر الانتخابية بقانون يصدر من
البرلمان يعد ضمانة لتجنب تعسف السلطة التنفيذية ، فإنها ليست
ضمانة كافية في العديد من الحالات التي تلجا فيها الأغلبية
البرلمانية إلى العسف بحقوق الأقلية حيث تقوم بتوزيع الدوائر على
نحو يحقق لها الانتصار والفوز في المعركة الانتخابية وسحق
خصومها . (٣) . فإذا تبين لحزب الأغلبية داخل البرلمان أن هناك
دائرة معينة أو عدد من الدوائر ينتمى أغلبية ناخبها إلى حزب
المعارضة ، فإن الأغلبية البرلمانية تستطيع أن تتوصل إلى
تقسيم هذه الدوائر وتعيد ترتيبها بضم أقسام منها إلى الدوائر

(١) وينسب أسلوب "Gerrymandering" إلى Gerry حاكم مقاطعة
ماسوشيتس بالولايات المتحدة الأمريكية الذي ابتدع هذا الأسلوب واشتهر
بالتفوق في تطبيقه . وقد انتقل العمل بهذا الأسلوب إلى فرنسا حيث
طبقته أغلب الحكومات الفرنسية ، بل أنه كان الدافع - كما يقول الفقه
الفرنسي - إلى رجوع فرنسا عن الأخذ بنظام الانتخاب الفردي في وقت من
الأوقات . أنظر في شرح مضمون هذا الأسلوب :

Jacques CADART, op.cit., p. 226; Claude LECIERCQ: Institutions
Politiques et Droit Constitutionnel, 2 ed., p. 127.
Pierre PACTET, op. cit., p. 56.

ومشير الأستاذ : Duverger : إلى أن المحكمة العليا بالولايات المتحدة
قد حادت عن تطبيق هذا الأسلوب عام ١٩٦٢ كما عملت فرنسا على الحد من
مساوئه عن طريق تبني التقسيمات الادارية كأساس لتقسيم وتحديد
الدوائر الانتخابية

Maurice DUVERGER: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,
T. 1, pp. 103-104.

(٢) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص
٢٦٧ ، الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .
(٣) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ ، الدكتور ثروت
بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية في كل دائرة ، الأمر الذي يترتب عليه عدم إمكان قيام حزب الأقلية من انتخاب ممثليه (١) .

وقد حاول الفقه الفرنسي أن يبحث عن ضمانات تحول دون تلاعب الحكومات أو الأغلبية البرلمانية في شأن تقسيم الدوائر الانتخابية على النحو الذي ابتدعه Gerry . فذهب الأستاذ Jacques CADART إلى أنه يمكن تفادي أسلوب Gerrymandering بطريقتين : أولهما يتمثل في اناطة مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية ، مع مراعاة التساوي بينها ، إلى شخصيات محايدة ، وهذا الأسلوب قد اتبعته إنجلترا . والآخر يقوم على اعتماد التقسيمات الإدارية كأساس لتقسيم الدوائر الانتخابية دون اعتداد بمبدأ المساواة ، وهو ما اتبعته فرنسا إبان الجمهورية الثالثة (٢) . وقد أشار هذا الفقيه إلى أنه قد أعيد تقسيم الدوائر في عهد الجمهورية الثالثة بطريق سليم ، على أساس من الاتفاق بين الأحزاب وأن كان هذا الأسلوب

(١) ويقول Claude LECLERCQ . بشأن ما يجب مراعاته من ضوابط يحدد تقسيم الدوائر الانتخابية ووجوب توقي أسلوب : GERRYMANDERING

"Tout decoupage electoral doit etre objectif et rationnel pour eviter que ne soient constituees des majorites artificielles Il s'agit d'eviter le "Gerrymandering", du nom d'un gouverneur americain, Gerry, qui vivait au debut du XIX Siecle. Le Gerrymandering consiste a proceder a un decoupage des circonscriptions pour des raisons purement contingentes visant a "Fabriquer" des majorites, et non pas en consideration de la rationalite ou de l'interet general".

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 127.

Jacques CARDART, op.cit., pp. 226-227.

(٢)

وأنظر في نفس المعنى : الدكتوروة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

لايشفى غليلا فى نظره إذ يحتاج الأمر إلى اعادة النظر تبعا لتعدد النظام السياسى فى فرنسا (١) .

ويذهب الأستاذ ميشيل هنرى فابر إلى أن الاسلوب الأمثل لتجنب ما عساه أن يقع من تعسف بحق الأقلية من جانب الحكومات هو أسلوب التقسيم الادارى بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية رغم تعارض هذا الأسلوب مع مقتضيات العدالة الانتخابية Ia justice electorale (٢) .

ويشير الأستاذ موديس دى فرجييه إلى أن الحكومة الفرنسية فى عهد الجمهورية الخامسة قد طبقت الدوائر الانتخابية بالتقسيمات الادارية وذلك منعا لاي تعسف أو تحكم عساه أن يقع وفقا لأسلوب Gerrymandering الذى يتبع بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية . (٣)

هذه هى خلاصة الرأى الذى انتهى إليه الفقه الفرنسى بشأن تجنب أسلوب Gerrymandering ويحمل فى الربط بين التقسيمات الادارية والدوائر الانتخابية . ولم يخرج الفقه المصرى عن الرأى الذى ساقه الفقه الفرنسى ، فذهب هذا الفقه إلى أن الضمانة الحقيقية تكمن فى جعل تقسيم الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير الحكومات أو بتغير عدد السكان ، وأن يكون متطابقا بقدر الامكان مع التقسيم الادارى للدولة . (٤)

Jacques cardart, op.cit., p. 227.

(١)

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 263.

(٢)

Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 163-164.

(٣)

(٤) أنظر فى هذا الشأن : الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ص ١٦٨ - ١٦٩ ، الدكتور عثمان خليل عثمان ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ .

ويوصى الفقه الدستوري بأن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما معقولا دون تجوز أو شطط ، فلا يجب أن تكون صغيرة جدا الأمر الذى يؤدي إلى زيادة عدد النواب فى البرلمان فيخلق الجلبة ويبعث على الارتباك ويترتب عليه اضاءة وقت المجلس فى مناقشات لا طائل منها ويخلق نوعا من عدم الحزم فى اتخاذ القرارات (١) . كما أنه لا يجوز أن تكون هذه الدوائر كبيرة جدا على نحو يقلل من عدد النواب ، فلا يكون البرلمان ممثلا تمثيلا صحيحا عن الأمة ومعبرا عن الاتجاهات المتباينة فيها . هذا فضلا عما يحققه كبر الدوائر من عجز الناخبين عن معرفة نوابهم فلا يكون اختيارهم مبنيا على أساس سليم . (٢)

المبحث الثانى تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر

الدوائر الانتخابية بين مبدأى تثبيت الدوائر وتغيرها :
رأينا أن الأنظمة الانتخابية قد تعتمد مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية فلا يتغير عددها بتغير عدد السكان ، وقد تأخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية فيتغير هذا العدد تبعاً للزيادة أو النقصان فى عدد السكان . وطبقا للمبدأ الأول ، يبقى أعضاء المجلس النيابى ثابتا لا يتغير . ووفقا للمبدأ الثانى يتأثر عدد أعضاء المجلس ، زيادة أو نقصا ، تبعاً للزيادة أو النقصان فى عدد السكان ، الذى تشير إليه عمليات الإحصاء .

وبالبحث لنظمنا الانتخابية فى ظل الدساتير المتعاقبة يلحظ ، اتجاها جميعا ، هى والقوانين الانتخابية المقترنة بها ، نحو الأخذ

(١) إذ المشامد فى المجالس الكبيرة العدد أن المناقشات تكون أقل جدوى ، واستقلال الرأى ونضوجه يكون أضعف سببا .
(٢) الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٨٦ .

بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وذلك فيما عدا دستور ١٩٢٣ الذي أخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية .

أولا

دستور ١٩٢٣ ومبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية

اتخذ المشرع الدستوري من عدد السكان أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية ، الأمر الذي ترتب عليه أن اختلف عدد أعضاء البرلمان زيادة أو نقصا تبعا لما تشير إليه عمليات الاحصاء .

وقد تحقق ذلك بأن جعل الدستور التمثيل بنسبة نائب إلى مائة وثمانين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس الشيوخ ، ونائب إلى ستين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس النواب .

وفى ذلك نصت المادة ٧٥ من الدستور ، بالنسبة لمجلس الشيوخ ، على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

كما نصت المادة ٧٦ على أن : " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ ، وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس " .

كما نصت المادة ٨٣ من ذات الدستور - بالنسبة لمجلس النواب - على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا

فاكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

ونصت المادة ٨٤ على أن " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق " .

وجاء قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ متضمنا نصوصا مماثلة للنصوص الدستورية السابقة . (١)

وقد ترقب على اعتناق المشرع ، الدستورى والعادى ، لمبدأ عدم تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، والربط بين عدد النواب وعدد السكان ، أن اختلف عدد أعضاء البرلمان المصرى تبعاً لزيادة أو نقص عدد السكان . إذ بينما كان عدد هؤلاء الأعضاء حتى عام ١٩٢٧ يبلغ ٢١٤ نائبا و ١٢٢ شيخا ، أصبح عددهم بعد تعداد ١٩٢٧ (٢٣٥ نائبا و ١٣٢ شيخا) ، ثم أصبح بعد عام ١٩٣٧ - وبعد عودة

(١) راجع المواد ٦٣ و ٦٤ بالنسبة لمجلس الشيوخ و ٢٨ و ٢٩ بالنسبة لمجلس النواب من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المنشور بالوقائع المصرية بالعدد ٤٦ لسنة ١٩٢٣ . وراجع : محمد خليل صبحى : تاريخ الحياة النيابية فى مصر من عهد ساكن الجنان محمد على باشا - الجزء الخامس الخاص بمجموعة اللوائح والدساتير والقوانين النظامية وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية ، ١٩٢٩ ، ص ٦٢١ .

أنظر فى ذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٤ ، الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ ، الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٩ ، ٣٨٢ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

العمل بدستور ١٩٢٣ والغاء دستور ١٩٣٠ - ٢٦٤ نائبا و ١٤٧
شيخا . (١)

على هذا النحو أدى اعتماد مبدأ تغيير عدد الدوائر تبعا لتغير
عدد السكان إلى زيادة عدد الأعضاء في البرلمان تبعا للزيادة
المضطردة في عدد السكان (٢) .

ثانيا الدساتير المصرية الأخرى ومبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية

أ - القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ ،
كانت القوانين الدستورية السابقة على دستور ١٩٢٣ ، ونعنى
بالأخص القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ ، تأخذ بمبدأ تثبيت
الدوائر الانتخابية فتحدد سلفا عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالي
عدد أعضاء المجلس المنتخبين . ومن ثم فقد كان عدد الأعضاء ثابتا
لا يتغير تبعا للزيادة أو النقصان في عدد السكان .

فنصت المادة الثانية من القانون النظامي سالف الذكر على أن
تؤلف الجمعية التشريعية من أعضاء قانونيين وأعضاء منتخبين
وأعضاء معينين " . وحددت ذات المادة في فقرتها الثانية عدد
الأعضاء المنتخبين بثثة وستين عضوا .

(١) أنظر في الإشارة إلى اعتناق دستور ١٩٢٣ لمبدأ عدم تثبيت الدوائر
الانتخابية : الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ج ٢ ،
١٩٨٨ ، ص ٦١٤ . الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصري ورقابة
دستورية القوانين ، ١٩٨٥ ، ص ١١٥ ، الدكتور محمد كامل ليلة : القانون
الدستوري ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣٤ .
(٢) ويلاحظ أن المشرع لم يمس نسبة التمثيل السابقة بالنسبة لعضو
مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بعد تعديله بقانون الانتخاب عام ١٩٢٤
ولا عند نشر قانون الانتخاب مرة أخرى عام ١٩٣٥ .

وجاءت المادة الثالثة من ذات القانون وحددت الدوائر الانتخابية وكيفية توزيع الأعضاء المنتخبين ، فنصت على أن : " الأعضاء المنتخبون يوزعون على الوجه الآتى : القاهرة (أربعة) الاسكندرية (ثلاثة) الغربية (سبعة) المنوفية (خمسة) الدقهلية (خمسة) البحيرة (خمسة) الشرقية (خمسة) القليوبية : (ثلاثة) الجيزة (ثلاثة) بنى سويف (اثنان) الفيوم (ثلاثة) المنيا (أربعة) اسيوط (خمسة) جرجا (أربعة) قنا (أربعة) اسوان (واحد) بورسعيد والاسماعيلية (واحد) السويس (واحد) دمياط (واحد) . (١)

ب- دستور سنة ١٩٣٠ :

أدخل دستور ١٩٣٠ العديد من القواعد الجديدة التى تراءى للمشرع وقتذاك أنها كفيلة بإصلاح ما وجه لدستور ١٩٢٣ من مثالب ، ومن بين هذه القواعد قاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالي تثبيت عدد النواب بالبرلمان ، وذلك نظرا لما أدت إليه قاعدة تغير عدد الدوائر تبعاً لتغير عدد السكان من الاكثار المخل لعدد النواب . (٢)

وفى تبرير قاعدة العدد الثابت للدوائر الانتخابية التى اعتنقها المشرع - الدستورى والعادى - فى دستور ١٩٣٠ وقانونه الانتخابى - قالت المذكرة الايضاحية :
" ان عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم لصالح وحالة البلاد الحاضرة " .

(١) راجع محمد خليل صبحى : المرجع السابق ص ٣٩٣ .
(٢) وأنظر أيضا نصوص القانون الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ محمد خليل صبحى ، المرجع السابق ص ٤١٣ .

وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ . فما شكا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف فى علوم الاجتماع والمشاهد فى المجالس الكبيرة العدد أنه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى واستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض الدول الأوروبية . على أن الاستكثار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربية السياسية فيها ، وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة أبدا ممثلا ينطق بلسانها . وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحي الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة التربية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل فى مجلس النواب . بل أن هذا العدد الأقل الذى سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين " .

" والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يشتهه احصاء كل عشر سنين ، إذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الاضطراب فيها ما فيها من أسباب الارتباك فى العمل وليست مع ذلك ضرورة لابد منها ، إذا روعى بقدر الامكان فى توزيع عدد الأعضاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة فى كل دائرة ، فالتمثيل يظل بذلك عادلا لاطراد التساوى فيه . على أن المألوف أيضا فى أغلب الدول الدستورية أن للنواب عددا ثابتا يوزع على اقسامها الادارية لا يتغير بتغير عدد السكان ، بل لقد يعرف من بعضها تفاوت ظاهر بين الدوائر المختلفة من حيث ذلك العدد . وهذا التفاوت الذى كثيرا ما يكون نتيجة العمران اللازم عن رقى الصناعة واتساع نطاقها هو وحده الذى يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر فى التوزيع " . وترى

الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديرىات والمحافظات تاركاً تحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون " (١) .

وتطبيقاً لما جاء فى المذكرة الايضاحية ، نصت المادة ٨٠ من دستور ١٩٣٠ على أن : " يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضواً ويوزع هذا العدد بين المديرىات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه وتحدد الدوائر بقانون " .

كما نصت المادة ٧٥ منه على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعون الآخرون طبقاً لأحكام المادة ٨١ وقانون الانتخاب والجدول أ الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه ، يتضمن بياناً لتوزيع العدد المقرر انتخابه من الأعضاء بين المديرىات والمحافظات ، أما الدوائر الانتخابية فتحدد بقانون " .

وتبعاً لقاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية التى أعتمدها الدستور ، أصبح عدد أعضاء البرلمان بمجلسيه ثابتاً لا يتغير بتغير عدد السكان ، ووجد نوع من الاستقرار فى عدد الدوائر الانتخابية لعدم خضوعها لتقلبات النسبة العددية للسكان .

وقد رحب بعض الفقه بالحل الذى سلكه دستور ١٩٣٠ بشأن تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالي عدد أعضاء البرلمان ، لما

(١) أنظر فى ذلك : محمد خليل صبحى : الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ص ٧٥٤ وبالأخص صفحات ٧٦٥ و ٧٦٦ .
وأنظر فى الإشارة إلى هذه المذكرة الايضاحية : الدكتور وحيد رافت ووايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، والدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ ، والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ .

يحققه هذا النظام - فى نظرهم - من ميزة الاستقرار وانسجامه إلى حد كبير مع حالة البلاد وقتذاك ، ورأى هذا الفقه أنه ما من سبب يدعو لزيادة عدد النواب والشيوخ كلما حصلت زيادة فى عدد السكان. (١)

ج - دستورا ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ :

اعتنق المشرع الدستورى فى ظل دستور ١٩٥٦ مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وعدد الاعضاء فى مجلس الأمة . وهو ذات المبدأ الذى اعتنقه دستور ١٩٣٠ . ويتضح ذلك من المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الأمة . (٢) .

فنصت المادة الأولى على أن " يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام .

ونصت المادة الثانية على أن : " تقسم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسين ، وتحدد هذه الدوائر بقانون برأى فيه أن تكون كل مديرية أو محافظة وحدة انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الانتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية".

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع قد أراد أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة ثابتا فلا يكون عرضة للتغيير تبعاً لتغير عدد السكان ، وهو ما عبرت عنه المذكرة الايضاحية للقانون بقولها : " وقد راعى المشروع فى ذلك أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة محددا

(١) الدكتور عثمان خليل : النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ .
الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
(٢) المنشور بالوقائع المصرية فى ١٢ يونيو سنة ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكرراً (١) - والنشرة التشريعية - أبريل ١٩٥٦ - ص ١٦٦٣ .

سلفاً لا يختلف باختلاف عدد السكان زيادة أو نقصاً ، وهو ما يعتبر من أهم ما استحدثه المشروع المعروض ، وذلك حتى يمتنع على السلطة التنفيذية التأثير على إرادة الناخبين عن طريق تغيير الدوائر الانتخابية ترتيباً على زيادة عدد السكان أو نقصهم " (١)

كما يستفاد اعتناق المشرع في ظل دستور ١٩٦٤ لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وبالتالي تثبيت عدد أعضاء مجلس الأمة من المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن مجلس الأمة حيث حددت المادة الأولى عدد أعضاء المجلس بثلاثمائة وخمسين عضواً (٢) ، وحددت المادة الثالثة عدد الدوائر الانتخابية بمائة وخمسة وسبعين دائرة (٣) . ويلاحظ أن تقليل عدد الدوائر في ظل دستور ١٩٦٤ إلى مائة وخمسة وسبعين دائرة يرجع إلى اعتناق المشرع الدستوري - ولأول مرة - مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس ، وما استتبع ذلك من ضرورة اختيار عضوين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

(١) راجع المذكرة الإيضاحية للقانون ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ - النشرة التشريعية أبريل ١٩٥٦ ، ص ١٦٧١ . وأنظر : الدكتور ثروت بدوي : القانون الدستوري ، ص ٣١٧ .

(٢) حيث نصت المادة الأولى على أن : " يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضواً يختارون بطريق الانتخاب السري العام ، ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . مع ملاحظة أنه يجوز لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٤٩ من الدستور أن يعين عدداً من الأعضاء لايزيد عددهم على عشرة .

(٣) حيث نصت المادة الثالثة على أن : " تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان في مجلس الأمة " .

راجع القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - الجريدة الرسمية في ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية ، العدد الحادي عشر - نوفمبر ١٩٦٣ .

إذا كان الدستور الحالي الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ قد حدد الحد الأدنى لعدد أعضاء مجلس الشعب بثلاثمائة وخمسين عضواً ، فإنه قد أحال فى ذات الوقت إلى قانون يصدر فى شأن مجلس الشعب لتحديد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب . فنصت المادة ٨٧ من الدستور على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلثمائة وخمسين عضواً " .

وقد جاء القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب متضمناً لمبدأ تشييت عدد الدوائر الانتخابية (١) ، فنص على أنه : " مع عدم الإخلال بحكم المادة ٢١ من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضواً يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " .

ثم نصت المادة الثالثة منه على أن : " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعون دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون ويختب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

وعلى ذلك يكون القانون قد حدد عدد الأعضاء وعدد الدوائر سلفاً دون نظر إلى التغير الملحوظ فى عدد السكان .

وعلى الرغم من التعديل الذى اجراه المشرع على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالقانونين رقمى ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ (واللذين

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص ٦١٤ .

أوجبا ضرورة تمثيل النساء فى ثلاثين دائرة انتخابية) ، فقد ظل
المشروع محافظاً على مبدأ تثبيت عدد الدوائر ، حيث نص فى الفقرة
الأولى من المادة الأولى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها
بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ على أنه : " مع عدم الإخلال بحكم
المادة ٢١ من هذا القانون يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين
وثمانين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر ويجب أن يكون
نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة بعد تعديلها
بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ على أن : " تقسم جمهورية مصر
العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر
الانتخابية بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى
مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك
باستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر
الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب ، ومع مراعاة أحكام المادة
١٦ من هذا القانون ينتخب عن كل منها بالإضافة إلى العضوين عضو
ثالث من النساء " . (٢)

احتفاظ المشروع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية رغم
اعتنافه لنظام الانتخاب بالقوائم أو لنظام الانتخاب المختلط ،
وبالرغم من اعتناق المشروع لنظام الانتخاب بالقوائم بمقتضى
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) المعدل لقانون مجلس الشعب ،
فقد ظل محافظاً على الأخذ بنظام تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ،

-
- (١) الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ تابع فى ٢٦
أبريل ١٩٧٩ .
(٢) الجريدة الرسمية السنة الثانية والعشرون العدد ١٧ مكرر ٣٠ أبريل
١٩٧٩ .
(٣) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢ ، النشرة التشريعية
، العدد الثامن - أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢٠٧٣ .

فنصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه : " مع عدم الإخلال بحكم المادة الحادية والعشرين من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وثمانية وأربعين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ، ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت المادة الثالثة (فقرة أولى) " على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية " .

ولم يحدث أى تغيير يذكر على اعتناق المشرع لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، حتى بعد أن هجر المشرع النظام الانتخابى السابق إلى نظام جمع فيه بين نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردى بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (٢) ، والذى نص فى مادته الخامسة على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " .

ويتضح تمسك المشرع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية من تحديده لعدد الدوائر الانتخابية سلفاً ، وحصرها فى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وفقاً لنص المادة الثالثة فقرة أولى التى نصت على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة

(١) بالإضافة إلى عدد الأعضاء الذى يجوز لرئيس الجمهورية تعيينهم بما لا يجاوز العشرة .

(٢) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكرر والنشرة التشريعية العدد الثانى عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٦٨١ .

انتخابية ... " ، وكذلك من تحديده لعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين والبالغ عددهم أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً ، وهو ما نص عليه المشرع فى المادة الأولى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ وتلى لم يمسه تعديل يذكر بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

والذى يتضح من عرضنا لموقف الدساتير المصرية المختلفة أن دستور ١٩٢٣ يعد الدستور الوحيد الذى تبنى قانونه الانتخابى ، مبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية بتغير عدد السكان وبالتالى عدم ثبات عدد أعضاء البرلمان ، إذ عمل المشرع على تمثيل كل ١٨٠ ألفاً من السكان بعضو فى مجلس الشيوخ ، وتمثيل كل ٦٠ ألفاً من السكان بعضو فى مجلس النواب .

وباستثناء هذا الدستور ، دستور ١٩٢٣ ، ذهبت الدساتير المصرية الأخرى إلى نظام تثبيت عدد الدوائر الانتخابية سلفاً ، وبالتالى إلى جعل عدد أعضاء المجالس النيابية ثابتاً لا يتغير ولا يخضع لتقلبات التعداد السكانى . الأمر الذى يؤدى فى نظر مشرعى الدساتير والقوانين الانتخابية إلى الاستقرار ، ويحول دون تدخل السلطة التنفيذية فى شأن تزيف إرادة الناخبين وتشويه النظام الانتخابى عن طريق تمزيق الدوائر وتشيت خصومها وفقاً لأسلوب Gerrymandering مالف الذكر .

السلطة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية ،

قلنا أن معظم الدول تحرص على عدم ترك تحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التنفيذية وحدها ، منعا لكل شطط أو تلاعب ، بغية محاربة الحزب الحاكم . ولذلك يكتفى بقيام هذه السلطة بإعداد مشروع بقانون لتقسيم الدوائر ثم يقوم البرلمان بإقراره

واصدار قانون بذلك طبقا للاجراءات الدستورية المقررة لاصدار التشريع .

على أن المبدأ السابق - ضرورة اصدار قانون بتحديد الدوائر - تم الأخذ به فى ظل جميع الدساتير الملكية والجمهورية على حد سواء ، وذلك بإستثناء القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ .

١ - القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ :

لم تكن الدوائر الانتخابية تحدد فى ظل القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بمقتضى قانون ، بل كان يتم تحديدها بمقتضى قرار من ناظر الداخلية بعد التصديق عليه من مجلس النظار . وهو ما قرره القانونى الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية حيث نص فى المادة التاسعة عشرة منه على أن : " ... ودوائر الانتخاب تعيين فى جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظار طبقا للتوزيع المبين فى المادة الثالثة من القانون النظامى " . (١)

٢ - الدساتير الملكية (دستورا ١٩٢٣ و ١٩٣٠) :

اناط المشرع الدستورى أمر القيام بتحديد الدوائر الانتخابية بالسلطة التشريعية ، فتطلب ضرورة اصدار قانون بذلك ، حيث قرر دستور ١٩٢٣ فى المادة ٧٦ منه (الفقرة الثانية) ، بالنسبة للدوائر المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس النواب ، وكذلك فى المادة ٨٤ (الفقرة الثانية) بالنسبة للدوائر الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ ، أن " تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

(١) راجع محمد خليل صبحى الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ١٩٣٩ ، ص ٤١٣ .

كما قرر دستور ١٩٣٠ ذات المبدأ فى المادتين ٧٥ ، ٨٠ منه
حيث نص بأن " تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

تمزيق الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ :

على أن قاعدة تحديد الدوائر الانتخابية بقانون قد تم
مخالفتها فى العمل ، حينما أصدر وزير الداخلية قرارا بتعديل
الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ ، فى الوقت الذى كان فيه مجلس
النواب منحلا ، وكان موعد تعديل الدوائر قد حان نظرا لما أثبتته
الاحصاء العام من ازدياد عدد السكان . (١)

وقد انتقد بعض الفقه مسلك الحكومة قائلا : " وهذا الاختصاص
الذى اعطاه وزير الداخلية لنفسه ليس له فى رأينا أى سند من
الدستور أو قانون الانتخاب ، فليس لوزير الداخلية أو لغيره أن يحل
محل الشارع فى ذلك ، والدستور صريح فى أن تحديد الدوائر
الانتخابية يكون بقانون ، فإذا ما وجدت استحالة مادية تحول دون
تحقيق ذلك فيكون التحديد بمرسوم بقانون كى يتسنى للبرلمان
بحشه والتصويت عليه عند انعقاده ، والفرق واضح من الوجهة
الدستورية بين القرار والمرسوم بقانون ، ولا يمكن الاحتجاج فى هذا
الصدد بما حصل فى يناير ١٩٣٦ حيث أصدر وزير الداخلية قرارا
بتحديد دوائر الانتخاب لمجلس النواب ، لأن البلاد كانت تحتل
وقتش مرحلة شاذة فى تاريخها النيابى ، فترة انتقال بين نظام
دستورى وآخر ، ومع ذلك فقد كان واجبا على الحكومة أيضا فى سنة
١٩٣٦ أن تصدر التحديد بمرسوم بقانون " .

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ . وراجع فى موقف
زعما المعارضة من مسلك الحكومة : الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق
حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٥ وما بعدها .

واستطرد قائلا : " ولا يمكن مطلقا مقارنة هذه الأحوال بما هو
مذكور فى المادة ٨٢ من قانون الانتخاب التى تنص على حكم وقضى
، وكذلك لايمكن أن يستمد وزير الداخلية اختصاصه هذا من المادة
٨٣ لأنها تعطيه فقط حق اصدار قرارات منفذة لقانون الانتخاب وما
يتعلق به ، وفارق كبير بين ذلك وبين اصدار قرار فى موضوع نص
صراحة على أن يكون بقانون " .

" ولذلك نرى أن هذا الحل الذى أخذت به الحكومة فى سنة ١٩٣٨
خطر ويؤدى إلى نتائج غير مأمونة العواقب ، إذ يؤدى إلى تغلب
الاهواء والشهوات الحزبية مما يطبع عملية الانتخاب التى تتولاها
الحكومة القائمة وقتئذ بطابع يثير الشك فى نزاهتها ويدعو لتدمير
الأحزاب الأخرى المعارضة لها " . (١)

وإذا كان الفقه السابق قد عاب على الحكومة مسلكها فى تعديل
الدوائر الانتخابية بمقتضى قرار من وزير الداخلية ، وأباح تعديل
هذه الدوائر بمقتضى مرسوم بقانون ، فإن البعض الآخر من الفقه لم
يجز تعديل الدوائر بمراسيم تصدرها الحكومة - وكانت قد أصدرت
مرسوما بقانون فى نوفمبر ١٩٤٩ بتعديل الدوائر الانتخابية لمجلس
النواب - قائلا : " يبدو أن أول خطوة عملية فى سبيل تقويم نظام
الانتخاب فى مصر وجعله فى مأمن من احتمال العبث الحزبى حتى
يكفل الاستقرار الواجب له ، بإعتبار كونه فى طليعة القوانين
الأساسية " ، وكونه وسيلة الاحتكام إلى الأمة وأداة استفتاءها نقول
أن الخطوة الأولى نحو ذلك هى العمل الحثيث على اعتبار قانون
الانتخاب من القوانين التى لا تعدل بمراسيم فى غيبة البرلمان " .

ويشير هذا الفقه إلى أنه " يجب أن لا يكون للحكومة حق تعديل
قانون الدوائر الانتخابية بمقتضى مراسيم " والا فسيظل من المحتمل

(١) الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

دائماً وأبداً أن نبداً كل معركة انتخابية فى مصر بما اصطلح على تسميته بطبْخ الدوائر الانتخابية " فتتكرر المأساة التى طالما شاهدناها من أن الحكومة التى تحل مجلس النواب تمزق دواشره شر ممزق ، وتدعى الحكومة بأنها إنما تفعل ذلك مضطرة لتقويم المعوج ، أو لمجاراة زيادة السكان أو نقصهم ، أو لمراعاة وسائل الانتقال الجديدة فيفضل المرشحون ، ويتوه الناخبون بين دوائر الأمل ودوائر الغد المطبوخة " . (١)

ونحن نرى أن مسألة تحديد الدوائر الانتخابية ، وقد احتجزها الدستور للقانون ، كـ بعض المسائل الأخرى كالضرائب والجنسية ، لا يمكن لغير القانون أن يطرقها بالتشريع فيها بإعتبارها من المسائل المخصصة للقانون ، ومن ثم فلم يكن من الجائز وقتذاك قيام السلطة التنفيذية بالتشريع فيها بمقتضى قرارات وزارية أو حتى بمقتضى مراسيم .

٣ - الدساتير الجمهورية :

ظل مبدأ اعطاء الاختصاص بتحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التشريعية مطبقاً فى ظل الدساتير الجمهورية .

حقيقة لم تنص الدساتير الأولى للشورة - دستوراً ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ - على ضرورة تحديد الدوائر الانتخابية بقانون ، كما فعل دستوراً ١٩٢٣ و ١٩٣٠ ، إلا أن المشرع العادى قد نص صراحة على هذه القاعدة فى جميع قوانين الانتخاب الصادرة تبعاً لهذين الدستورين ، وهو ما يبين من المادة الثانية فقرة ٢ من قانون عضوية مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ (٢) ومن المادة الثالثة فقرة ١

(١) الدكتور وايت أبراهيم والأستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها .
(٢) النشرة التشريعية - ابريل ١٩٥٦ - ص ١٦٦٢ .

من القرار بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣، (١) فى شأن مجلس الأمة ،
فنصت كل منها على أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

على أن المشرع الدستوري قد تدارك فى دستور ١٩٧١ مكوت
الدستوريين السابقين عن النص على ضرورة تحديد الدوائر بقانون ،
فاقر صراحة بعقد الاختصاص بتحديد الدوائر للسلطة التشريعية ،
بنصه فى المادة ٨٧ على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية
التي تقسم إليها الدولة " .

وجاء المشرع العادى ليقرر ذات القاعدة فى المادة الثالثة من
القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (٢) فنص على
أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

وجاء المشرع فى القوانين المتعاقبة والمعدلة لقانون مجلس
الشعب سالف الذكر ليقرر ذات المبدأ ، فنص فى المادة الثالثة فقرة
أولى من القانونين رقمى ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) و ١٨٨ لسنة
١٩٨٦ (٤) : " على أن يكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها
وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون "
كما نص فى المادة الثالثة فقرة أولى القانون الأخير رقم ٢٠١
لسنة ١٩٩٠ (٥) المعدل لقانون مجلس الشعب على أن : " .. وتحدد
هذه الدوائر طبقاً للقانون الخاص بذلك " .

والسبب فى عقد المشرع - الدستوري والعادى - الاختصاص
بتحديد الدوائر الانتخابية لسلطة التشريعية ، بحيث لا يكون

(١) النشرة التشريعية - العدد الحادى عشر - نوفمبر ١٩٦٣ ، ص ٣٦٧٦ .
(٢) الجريدة الرسمية فى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ - العدد ٣٩ .
(٣) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ - العدد ٣٢ .
(٤) الجريدة الرسمية فى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكرراً .
(٥) الجريدة الرسمية ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ العدد ٣٩ مكرراً .

انشأهما إلا بقانون ، هو الرغبة فى تدارك ما يترتب على انفراد السلطة التنفيذية من خطر تمزيق الدوائر وقيامها بتشتيت العصبية المعادية لها وأنصار الأحزاب المعارضة بين دوائر مختلفة أضعافا لقوتها وكسرا لشوكتها ، ومنعا لكل تلاعب أو إساءة استعمال للسلطة من جانب الحكومة ممثلة فى الحزب الحاكم .

الباب الأول نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة

تتبنى الدول الديمقراطية ، فى شان تشكيل مجالسها النيابية ، أحد اسلوبين : الأول نظام الانتخاب الفردي ، والثانى نظام الانتخاب بالقائمة . وتتبع الدول لهذا النظام أو ذاك لا يتوقف ، فقط ، على مدى المزايا التى يراها مشروعو هذه الدول فى تلك الأنظمة ، بل وكذلك على المناخ الملائم من حيث التطبيق ومدى موقف القوى السياسية والاجتماعية منها . ودليل ذلك أن هناك دولاً أخذت بالنظاميين معا حيث وجدت أن تطبيق أحد النظامين لا يعنى البتة طرح النظام الآخر ، بل أنه يمكن التزاوج بينهما ، على نحو يظهر فيه نظام قانونى مختلط للانتخاب .

وسوف نعرض فى هذا الباب لدراسة كل من نظام الانتخاب الفردي ، ونظام الانتخاب بالقائمة ، ثم لنظام الانتخاب المختلط ، محاولين قدر الامكان - وعلى سبيل الايجاز - تبيان الأصول النظرية لهذه الأنظمة وواقعها التطبيقى فى الدول المختلفة . وفى النهاية نعرض للتقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة .

وعلى هذا النحو ، سوف نقسم هذا الباب إلى الفصول الأربعة التالية :

- الفصل الأول : فى نظام الانتخاب الفردي .
- الفصل الثانى : فى نظام الانتخاب بالقائمة .
- الفصل الثالث : فى نظام الانتخاب المختلط .
- الفصل الرابع : فى التقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة .

الفصل الأول

نظام الانتخاب الفردي

Scrutin Uninominal (١)

(١) أنظر في هذا الموضوع :

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 549.

Georges VEDEL : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, 1949, p. 146.

Georges BURDEAU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 18 ed., 1977, p. 152.

Andre HAURIOU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6 ed., 1975, p. 301 et suiv.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

Jacque CADART, op.cit., p. 226.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

Michel-Henry FABRE, op.cit., p. 262 et suiv.

Jean Gicquel droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 10 ed., p. 293 et suiv.

Charlès DEBBASCH- J.B. BOURDON - J.M. PONTIER J.C. RICCI : La Ve République, 1985, p. 217. et suiv.

ومن الفقه العربي ، أنظر :

الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ وما بعدها .

الدكتور عبد الحميد متولي : الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ، ص ٢٥١ الدكتور طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٦٤ .

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، ١٩٧٧ ص ١٦٦ .

الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٣ ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

الدكتور آدمون رياط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، ١٩٧١ ، ص ٤٢٨ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .

الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ وما بعدها .

الدكتور محمد عاطف البنا : النظم السياسية ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، ص ٣٧٦ .

الدكتور محمد الشافعى أبو راس : نظم الحكم المعاصرة - دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية ، الجزء الأول ، ص ٤١٢ .

الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ١٩٤١ ، ص ١٨٧ .

مضمون نظام الانتخاب الفردي :

يعنى الانتخاب الفردي - كاسلوب من اساليب الانتخاب - ان يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبيا ومتساوية على قدر الامكان ، وينتخب عن كل دائرة نائب واحد . وتبعاً لهذا النظام ، لا يعطى الناخب صوته إلا لمرشح واحد من بين المرشحين (١) L'electeur n'aura a voter que pour un seul candidat فلا تحمل ورقة الانتخاب التى يقدمها سوى اسم شخص واحد (٢) .

وإذا كان الانتخاب الفردي لا يتم إلا وفقاً لنظام الأغلبية Le systeme majoritaire ، فإنه يجرى أما على دور واحد أو دورين ، ويكتفى فى النظام الأول بالأغلبية البسيطة أو النسبية ، بينما يتطلب فى النظام الثانى الأغلبية المطلقة .

ولدراسة نظام الانتخاب الفردي دراسة شاملة ، سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٣ .
ومؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٦٧ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى - دكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق السابق ، ص ٨١ .
الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٣٦ .
الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ص ١٥٦ .

Jacques CADART, op.cit., p. 226.

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

Georges VEDEL, op.cit., p. 146.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.

وأنظر الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٥١ .

والدكتور وحيد رأوت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
والدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٤ .

Andre HAURIU, op.cit., p. 301. -١

(٢)

- المبحث الأول : فى نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
- المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى على دورين .

المبحث الأول

الانتخاب الفردى على دور واحد (١)

تقتضى الدراسة الشاملة لهذا النظام أن نعرض لمضمونه ، ثم لتطبيقه فى بلد نشأته ومعقل نجاحه ، انجلترا ، ثم لتقديره فنيين مزايى هذا النظام وعيوبه . وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية :

- المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
- المطلب الثانى : فى النموذج البريطانى كمثال لهذا النظام .
- المطلب الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .

المطلب الأول

مضمون الانتخاب الفردى على دور واحد

Le scrutin uninominal a un tour

هو النظام الذى تعرف فيه نتيجة الانتخابات من الدور الأول ، ومن ثم فلا تكون هناك اعادة لها . وهو يتم على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة La systeme de la majorite relative ou simple أكبر عدد من أصوات الناخبين التى أعطيت صحيحة . وهنا يقال أن الانتخاب يجرى بأكثرية الاصوات (٢) Pluralite de voix

(١) أنظر فى نظام الانتخاب على دور واحد :

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.

Pierre PACTET, op.cit., p. 59.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.

Claude LECLERCO, op.cit., p. 129.

Jean GICQUEL, op.cit., p. 230.

(٢)

وذلك دون نظر إلى مجموع الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين فى الدائرة . فلا يشترط اذن لفوز المرشح أن يحصل على الأغلبية المطلقة ، أى على نسبة تفوق الخمسين فى المائة من عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة . (١)

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة انتخابية بها ثلاثة مرشحين ، وكان عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ٤٥٠٠ ، وحصل المرشح الأول من هذه الأصوات على ٢٠٠٠ ، والثانى على ١٥٠٠ والثالث على ١٠٠٠ ، فإن المرشح الأول يعتبر فائزاً ، رغم أنه لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، بإعتبار أنه حصل على أكثرية أصوات ناخبي هذه الدائرة ، وذلك بصرف النظر عن عدد الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين .

وعلى هذا النحو ، فإن نتيجة الانتخابات تعرف من الدور الأول دون اعادة . لأن مرشحاً ما لابد أن يحصل على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه كل مرشح من المرشحين الباقين منفردين .

Jacques CADART, op.cit., p. 227.

(١)

Pierre PACTET, op.cit., p. 59.

الدكتور شروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ ،
الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٤ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٨ .

الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٥ .

الإنتخاب الفردى على دور واحد وسيادة الحزبين السياسيين ،
يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام الانتخاب الفردى على دور
واحد يؤدي حتما إلى نظام الحزبين السياسيين وذلك فى الدول التى
يسود شعبها القدر الكافى من التجانس (١) ... Homogene ...
وهذا هو الذى يفسر - فى نظره ونظر غيره من الفقه - سيادة نظام
الحزبين فى الديمقراطيات الانجلوأمريكوسية .

وإذا كان نظام الحزبين يعد نتيجة مترتبة على نظام الانتخاب
الفردى ، فإننا نعى بنظام الحزبين السياسيين أن يوجد بالدولة
حزبان كبيران تنحصر بينهما اللعبة السياسية ويتزاحم كل منهما
فى الوصول إلى سلطة الحكم ، الأمر الذى يفسر ظاهرة التناوب
والتعاقب بين كلا الحزبين فى ساحة الحكم والمعارضة .

على أن نظام الحزبين السياسيين لا يعنى أن الدولة لا تعرف ،
من الناحية الفعلية ، غير هذين الحزبين الكبيرين بحيث ينتفى
وجود أحزاب أخرى بجانبهما . فهذا النظام لا ينفى وجود أحزاب أخرى
صغيرة بجوار الحزبين الكبيرين طالما لم يكن بمقدور هذه الأحزاب
الصغيرة الدخول فى حلبة اللعبة السياسية التى يملك بطرفيها
الحزبان الكبيران . فهذه الأحزاب الصغيرة ، التى يسمح لها
بالتعايش فى نظام الحزبين ، تكون أحزاب عاجزة عن الوصول إلى

Jacques CADART, op. cit., pp. 228 et 229.
Andre HAURIU, op. cit., p. 302.

سلطة الحكم (١) . انها تعد ، وفقا لتعبير الفقيه أندريه هوريو .
أحزابا سياسية لا أحزاب حكم (٢) :

Des partis politiques certes, mais non des partis de
gouvernement.

ففى الولايات المتحدة الأمريكية ، وهى تأخذ كأنجلترا بنظام
الانتخاب الفردى على دور واحد ، يوجد حزبان كبيران ، الحزب
الديمقراطى والحزب الجمهورى ، وتقتصر المنافسة فيهما سواء فيما
يتعلق بالفوز بمنصب الرئاسة أو فيما يتعلق بالحصول على
الأغلبية بالنسبة لمقاعد الكونجرس ومجالس الولايات . على أن وجود
هذين الحزبين الكبيرين فى أمريكا لم يمنع من وجود أحزاب صغيرة
يقف دورها عند حد المشاركة فى العمل السياسى لكنها لا تطمح
بطبيعة الحال فى الوصول إلى كراسى الحكم ولا فى الوصول إلى
منصب الرئاسة . (٣)

(١) وحتى نكون بصدده نظام الحزبين يجب توفر الشروط التالية :
١ - أن يكون لأكثر من حزبين - فى أى وقت - أمل فى تولي الحكم .
٢ - أن يكون بمقدور أحد هذين الحزبين كسب الأكثرية اللازمة لتسلمه
سلطة الحكم والبقاء فيه دون مساعدة حزب ثالث .
٣ - أن يظل التناوب بشأن سلطة الحكم بين الحزبين الكبيرين لمدة
طويلة وتكون الأحزاب الأخرى عاجزة عن تسلم السلطة .
أنظر فى هذا المعنى : الدكتور نبيلة عبد الحليم كامل : الأحزاب
السياسية فى العالم المعاصر ، ص ١٠٤ - ١٠٧ .
(٢) Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

(٣) من قبل هذه الأحزاب :
- الأحزاب التى انشئت بقصد مساعدة بعض الشخصيات للوصول إلى
منصب الرئاسة كالحزب التقدمى الذى ساند ثيودور روزفلت عام ١٩١٢
وساند روبرت لافولت عام ١٩٢٤ .
- الأحزاب التى انشئت للتعبير عن مطالب اقتصادية معينة كالحزب
الشعبى الذى أنشئ من أجل تحقيق مطالب زراعية .
- الأحزاب التى انشئت من أجل تحقيق مطالب أقلية ومثالها حزب
العمل الزراعى فى ولاية " مانيسوتا " ، وحزب المحافظين وحزب الأحرار فى
نيويورك .
- الأحزاب القائمة على أيديولوجية خاصة ، كالأحزاب الماركسية ،
وأقدمها وأكثرها شهرة هو الحزب الاشتراكى للعمل الذى أنشئ عام ١٨٩٠ .

ويرى المهتمون ، من الفقه الدستوري ، بدراسة نظام الانتخاب
الفردى وتحليله في الدول معقل تطبيقه ، أن ظاهرة الثنائية الحزبية
Le Bipartisme ترجع إلى وجود قانونين أساسيين يسودان هذا
النظام : الأول هو القانون النفسى La loi Psychologique
والثانى هو القانون الرياضى La loi mathématique ، وقد
تمخض القانون الأول عن قاعدة التصويت المجدى أو الفعال La vote
utile وتمخض القانون الثانى عن قاعدة تكبير تمثيل الأغلبية
وتقليل تمثيل الأقلية ..

"Une exageration de la representation de la majorite et une
sousrepresentation evidente de la minorite"

الانتخاب الفردى على دور واحد وقاعدة التصويت المجدى :
إن نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دور واحد يسوده قاعدة
نفسية أو سيكولوجية ، مفادها أن كل ناخب يسيطر عليه الشعور
بضرورة أن يكون تصويته مجدداً *L"electeur vote utile* ،
وفعلا ، على نحو يحدث اثره في عملية الانتخاب .

فمن ناحية ، لا يصوت الناخب إلا للمرشح الذى يمكن أن يؤدي
نجاحه إلى استبعاد مرشح آخر يبدو فى نظره سيئاً أو غير صالح
لتمثيله فى البرلمان .

ومن ناحية أخرى ، لا يصوت الناخب للمرشح الذى تقل فرص
نجاحه ، بل يصوت للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو
لم يكن قد نال إعجابه (١) .

== - الأحزاب التى نشأت عن انقسام فى صفوف الحزبين الكبيرين .
راجع : الدكتور نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ١٢٣
وما بعدها
(١) حيث : ل فى هذا الخصوص .

وفى تأكيد هذه القاعدة النفسية التى تحكم هيئة الناخبين
يشير " اندريه هوريو " إلى أن الإنتخاب على دور واحد يتطلب من
الناخب حيا انضباطيا واضحا ، فينبغى على الناخب أن يعرف
الأحزاب المشكوك فيها من حيث فرص النجاح حتى لا يكون صوته
عرضة للفقدان والضياع ، ان مثل هذا الشعور لدى الناخب هو الذى
يجعل تصويته منتجا وفعالا (١) .

الإنتخاب الفردى على دور واحد وقاعد تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية :

ويشير الأستاذ جاك كادار ، وغيره من الفقه ، إلى أنه أمكن
تجسيد القاعدة النفسية السابقة (قاعدة التصويت المجدى) فى
قانون رياضى يتمثل فى " تعظيم تمثيل الأغلبية " و " تقليل
تمثيل الأقلية " أو ، كما يقول اندريه هوريو " التضخيم إلى حد

"L'électeur vote utile" Autrement dit, les électeurs votent de telle
maniere que leurs voix aient une influence sur les resultats du scrutin. Ils
votent tres rarement pour le candidat qui leur plait le plus lorsqu celui-ci
n'a pas de chance serieuses d'etre élu. Ils votent donc pour le candidat
qui leur deplait le moins et qui est capable d'empêcher l'élection du
candidat qui leur deplait le plus. Leur but est en effet autant empêcher
cette election que d'assurer celle d'un candidat satisfaisant".

Jacques cadart op.cit., p.229.

" Il demande aussi, du cote les electeurs, un sens de la discipline evident. (١)
L'électeur doit savoir se detourner des partis, non credibles, qui
naboutissent qu'a lui faire perdre son vote. Le vote "Utile" s'impose a
l'evidence dans ces conditions".

Andre HAUROIU, op.cit., p. 386.

Jean GICQUEL. op.cit., pp. 238, 239.

وانظر ايضا :

بعيد ، من فوز الحزب المنتصر والتعميق من انكسار الحزب أو الأحزاب
المنهزمة " (١) .

فعندما يكون هناك حزبان ، وتم اجراء الانتخاب على أساس
الأغلبية على دور واحد ، فحسباً لما على نسبة لا تقل عن ٩٠٪ من
الأصوات ، فإن الحزب الذى يحصل على أصوات تزيد بمقدار ١٪ على
أصوات الحزب الآخر تكون له أغلبية برلمانية فى حدود ٢٥٪ تقريباً
من مقاعد البرلمان (٢) . بمعنى أن كل زيادة فى الأصوات تصل إلى
١٪ تقابلها زيادة فى المقاعد تساوى ١٢٥ أو ٢٦٪ .

فإذا كانت أغلبية الأصوات التى يحصل عليها حزب ما تفضى
حتماً إلى استئثار هذه الحزب بأغلبية المقاعد ، فإن هذه الأغلبية
ليست حقيقية بل مبالغاً فيها ، بالتطبيق للقانون الرياضى
المشار إليه ، لأنها ستكون مضروبة فى ٢٥ أو ٢٦٪ . فلو فرض
مثلاً أن الحزب " أ " حصل على عدد من الأصوات يزيد بمقدار ٤٪ على
عدد الأصوات التى حصل عليها الحزب المنافس له ، فإن هذه الزيادة
سيقابلها زيادة فى عدد المقاعد التى ستؤول إليه تعادل حصيلة
ضرب نسبة ٤٪ (وهى نسبة الزيادة فى الأصوات) فى ٢٥ أو ٢٦٪
(وهى ما يمثلها كل ١٪ زيادة فى الأصوات من مقاعد فى المجلس
النيابى) . وهذه الأغلبية تعتبر على حد قول جاك كادار (٣) :

"Une majorite parle mentalextremement confortable"

ويعلق الأستاذ جاك كادار على هذا القانون بقوله :

Andre HAURIU; op.cit., p. 310.

Jacques CADART, op.cit., p. 229.

يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن هذا القانون يكاد يمثل القانون الرياضى
الوحيد فى مجال العلوم السياسية الذى يمكن فيه الوصول إلى قواعد
رياضية محددة تحكم ظواهر معقدة وسياسية .

Jacque CADART, op.cit., p. 230.

" إن حصول حزب الأغلبية على نسبة أعلى من الأصوات أمر يهدد حزب الأقلية بحيث يجد هذا الأخير نفسه مقهورا أو مسحوقا *ecrase* داخل البرلمان .

على أن القانون الرياضى يغدو غير صحيح نسبيا فى حالة الأغلبيات القوية جدا ، إذ يؤدى إلى حصولها على أكثر من ١٠٠ ٪ من مقاعد المجلس ، ولا يكون صحيحا إلا بالنسبة للأغلبيات الضعيفة نسبيا (١) .

وعلى الرغم من نسبة القانون الرياضى السابق ، فإنه على أى حال يفسر ظاهرة تضخيم أو تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية . تلك الظاهرة التى صدقت فى معظم حالات الإنتخاب فى بريطانيا ، خاصة فى تلك التى أجريت عامى ١٩٣٠ ، ١٩٣٥ حيث حصلت حكومات الأغلبية فى ذلك الوقت على أغلبية قوية فى البرلمان فى حين لم تحصل الأقليات إلا على عدد محدود منها (٢) .

ويوضح لنا الفقه الفرنسى (٣) أن تطبيق هذا القانون الرياضى بصورة أوضح يكون بالطريقة التى ابتدعها كل من M.G. KENDAL & A. STUART تلك الطريقة التى يطلق عليها اسم "

(١) " Cette formulation n'est donc valable que pour des majorites electorales relativement faibles et non pas pour la fortes majorites" .

وانظر أيضا فى هذا المعنى الدكتور سعاد الشقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩٦ .

Jacque CADART, op.cit., p. 230.

Jacques CADART, op.cit., p. 230.

(٢) M. G. KENDAL et A. STUART : "La loi du Cube dans les elections Britannique", R.F.S.P., 1952, p. 26 et suiv. Cite par Ardre Hauriou, op.cit., p. 386.

قانون التكميب " (١) la loi du cube ويقضى هذا القانون بأنه إذا كانت نسبة عدد أصوات الفريقين (حزب الأغلبية وحزب الأقلية) هي $\frac{1}{p}$ فإن نسبة المقاعد تكون هي $\frac{1}{p^3}$.

فإذا كانت الأصوات التى حصل عليها كل من الحزبين هي ١ - ٢ فإن العلاقة بين المقاعد التى يحصل عليها كل حزب ستكون ١ : ٢ . أى أن نسبة الأصوات تضرب فى نفسها ثلاث مرات لنصل إلى عدد المقاعد التى ينالها كل حزب .

فإذا حصل أحد الحزبين على $\frac{2}{5}$ الأصوات التى أعطيت صحيحة ، وحصل الحزب الآخر على $\frac{3}{5}$ من هذه الأصوات ، فإن نسبة المقاعد فى البرلمان بين الحزبين لن تكون ٢ : ٣ بل ستكون ٢٧ إلى ٨ (٢) .

ويشير هورديو إلى أن قانون التكميب ، وإن كان يتسم بالدقة فى حساب توزيع المقاعد على نحو تقريبي ، فإنه قد يؤدي فى بعض الأحيان إلى نتائج عكسية كما حدث فى انتخابات عامي ١٩٥١ و ١٩٧٤ فى إنجلترا . حيث حصل حزب المحافظين فى الانتخابات الأولى على عدد من مقاعد البرلمان أكبر من العدد الذى استأثر به حزب العمال ، رغم أن عدد الأصوات التى نالها الحزب الأول أقل من تلك التى حصل عليها الحزب الثانى . إذ خصص لحزب المحافظين ٥١٣٦٪ من عدد المقاعد رغم حصوله على ٤٦٩٦٪ من عدد الأصوات أى بمعدل ١٪ أقل من عدد الأصوات التى حصل عليها حزب العمال .

(١) Andre HAURIUO, op.cit., p. 386; Jacques CADART, op.cit., p. 230, Andre HAURIUO, op.cit., p. 386.

(٢)

وهو الناتج من العملية الحسابية التالية : $27 = 3 \times 3 \times 3$ ، $8 = 2 \times 2 \times 2$

وفى الانتخابات الثانية التى أجريت فى فبراير ١٩٧٤ حصل حزب العمال على عدد ٣٠١ مقعد رغم أن الأصوات التى حصل عليها تمثل ٣٧,٢% من جملة الأصوات الصحيحة للناخبين ، بينما حصل حزب المحافظين على ٢٩٦ مقعد رغم أن الأصوات التى فاز بها تمثل ٣٨,١% من جملة الأصوات الصحيحة . (١)

ويرجع السبب فى فوز المحافظين إلى :

١ - تقسيم الدوائر على نحو غير متساو .

٢ - حصول حزب العمال على أغلبية قوية فى بعض الدوائر للفوز بمقعد واحد فى كل منها ، فى حين فاز المحافظون فى أكثرية المناطق (٢) .

على أى حال ، فإن هذا الإستثناء لم يخل بالقانون الرياضى ، الذى ساد تطبيقه فى أغلبية الانتخابات ، ويصدق فى التعبير عن ظاهرة تضخيم تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية . تلك الظاهرة التى كانت سببا فى وصف نظام الانتخاب الفردى على دور واحد بأنه يتضمن قدرا كبيرا من عدم العدالة ، وإن كان ذلك مقبولا ، كما سنرى ، لدى الأحزاب البريطانية لأن كلا منها يأمل فى أن يأتى دوره ويفوز بمقتضى هذا القانون .

المطلب الثانى

النموذج البريطانى

كمثال لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد

إذا كانت الديمقراطية فى الدول الغربية تعتمد بصفة أصلية على الانتخابات الحرة القائمة على التنافس ، فإنه يبدو - كما يقول

(١) أراجع فى ذلك : Andre HAURIU, op.cit., p. 387

(٢) ويشير جاك كادار إلى أنه إذا كانت الانتخابات الثلاثة الأخرى التى تمت فى أعوام ١٩٢٣ و ١٩٢٩ و ١٩٧٤ لم يصدق بشأنها ذلك القانون الرياضى حيث لم يحصل أى من الأحزاب على أغلبية المقاعد بالمجلس ، فإن ذلك لم يكن يرجع إلى نظام الانتخاب بقدر ما كان يرجع إلى أزمة فى نظام الحزبين ذاته.

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

الأستاذ هوريو (١) - أن دور الانتخابات في إنجلترا دور نسبي ومحدود إذا ما قورنت بغيرها من الدول خاصة الولايات المتحدة . وترجع نسبة دور الانتخابات في إنجلترا إلى أنها لا تلعب دورا كبيرا في تشكيل التنظيمات السياسية على المستوى الداخلى .

فمن ناحية لا يكون للإنتخابات دور تلعبه في اختيار رئيس الدولة ، لكونه عاملا ملكيا وراثيا «un monarque hereditaire» ، ومن ناحية أخرى لا تلعب الإنتخابات دورا كاملا في شأن اختيار أعضاء الجهاز السياسى ، أعنى المجالس النيابية . ذلك أن أحد المجلسين ، وهو مجلس اللوردات ، يتألف من أعضاء وراثيين «des membres hereditaires» ، وأعضاء معينين لمدى الحياة «membres a vis» . وينحصر دور هيئة الناخبين - بإستثناء المحليات - فى اختيار أعضاء مجلس العموم (٢) .

ويعد نظام الإنتخابات الفردى بالأغلبية على دور واحد سمة من سمات النظام السياسى الإنجليزى . فما من باحث يتعرض لدراسة هذا النظام إلا وأقرنه بالإشارة إلى موطن تطبيقه والبلد الأم له " بريطانيا العظمى " .

Andre HAURIU, op.cit., p. 381.

(١)

(٢) على أن ذلك لا يعنى التقليل من شأن العملية الإنتخابية فى إنجلترا . ذلك أن الإنتخاب يتجاوز مدوله هناك هدف تعيين النواب إلى هدف آخر أعم وهو ابداء الشعب الإنجليزى رأيه - من الناحية العملية - فى تحديد السياسة التى يجب اتباعها خلال الحقبة التشريعية وتسليم السلطة لحزب معين واختيار الوزير الأول والحكومة ، بل أنه يمكن القول بأن الإنتخابات العامة فى إنجلترا لا تمثل فقط محرك الحياة السياسية ، بل تحدد بصورة حقيقية ولفترة معينة - أربع أو خمس سنوات - لون الحياة السياسية فى البلاد .

Andre HAURIU, op.cit., p. 382.

عناصر النظام الإ انتخابى فى انجلترا :

تجمل عناصر النظام الانتخابى فى انجلترا فى نقاط ثلاث :

الأولى : أن الإقتراع فى انجلترا يجرى فى دوائر صغيرة ، ويخصص لكل دائرة مقعد نيابى واحد (١) .

الثانية : أن المرشح يفوز فى المعركة الانتخابية بحصوله على أغلبية الأصوات ، أيا كان قدر هذا العدد ، أى دون اشتراط حصول المرشح على أغلبية من الأصوات تفوق ما حصل عليه بقيمة المرشحين مجتمعين فى الدائرة (٢) .

فلو افترضنا أن دائرة ما كان بها ثلاثة مرشحين ، وحصل حزب المحافظين على ٩٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح الحزب الليبرالى على ٨٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح حزب العمل على ٧٠٠٠ صوت ، فإن مرشح حزب المحافظين هو الذى يفوز بمقعد المجلس ، رغم عدم حصوله على أغلبية تفوق ما حصل عليه مرشحا الحزب الليبرالى والعمال مجتمعين

الثالثة : يفوز المرشح بالتزكية فى الحالة التى لا يتقدم فيها مرشحون آخرون فى ذات الدائرة ، ودون حاجة لإجراء انتخابات فيها (٣) .

لقد اعتمدت انجلترا هذا النظام الانتخابى مطبقة اياه منذ القرن الثالث عشر . ويميز الفقه سيادة هذا النظام ، واصرار الشعب

André HAURIU, op.cit., p. 384.

(١)

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555;

(٢)

Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;

André HAURIU, op.cit., p. 384.

(٣) ويشير الدكتور وحيد رافيت والدكتور وايت ابراهيم إلى أنه قد وصل عدد الأعضاء الذين خلوا مجلس العموم لعدم وجود منافسين لهم فى الدائرة فى انتخابات ١٩٢٤ : ٦٩ عضوا . (مرجعهم سالف الذكر ، ص ٣٢٦) .

الإنجليزى على التمسك به ، يكون عملية الاقتراع لإختيار الممثلين فى البرلمان تعتبر بمثابة نوع من السخرة *comme un corvee* . يجب الإنتهاء والتخلص منها فى أقرب وقت وبأسرع ما يمكن (١) وكما أن نظام الإنتخاب القائم على أساس الأغلبية النسبية أو أكثرية الأصوات إتاح تجنب الدورة الثانية فى الإنتخابات (٢) . فضلا عن تمسك الإنجليز بهذا النظام تمشيا مع التراث *Gout de la tradition* والتقاليد الإنجليزية ولما يتمتع به - فى نظرهم - من مزايا كبيرة (٣) .

الانتخاب الفردى على دور واحد فى بريطانيا وسيادة نظام الحزبين :

ان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد قد ساعد على الإحتفاظ بقسمة الراى العام الإنجليزى إلى حزبين ، أى أنه أدى إلى سيادة نظام الحزبين السياسيين *Two party system* و(٤) . فلم تعرف إنجلترا منذ القرن السابع عشر - عدا فترات وجيزة من عام ١٩٠٦ - إلى عام ١٩٣٥ - سوى هذا النظام (نظام الحزبين) ، إذ خلف حزب المحافظين حزب التورى *Tories* وخلف حزب الأحرار أو الحزب الليبرالى حزب الويج *Whigs* . وظل هذان الحزبان يسيطران على النظام السياسى الإنجليزى حتى عام ١٩٠٠ ، ثم خلف ، بعد ذلك ، حزب العمال حزب الأحرار ، فبقيت الثنائية حتى اليوم ممثلة فى حزب المحافظين وحزب العمال .

Andre HAURIU, op.cit., p. 384.

Andre HAURIU, op.cit., p. 384.

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555.

Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;

Andre HAURIU, op.cit., p. 384.

Andre HAURIU, op.cit., p. 385.

(١)

(٢)

(٣)

(٤)

على أن الفترة الإستثنائية والوجيزة التى عاشت فيها بريطانيا نظام التعددية الحزبية ، أى وجود أكثر من حزبين - وهى الفترة الممتدة من عام ١٩٠٦ إلى عام ١٩٣٥ - كانت ترجع إلى الظروف الخاصة التى عاشتها إنجلترا والتى اتسم فيها نظامها التمثيلى بالإضطراب وعدم الاستقرار ، كما ترجع إلى فقدان الشعب الإنجليزى فى هذه الفترة لسمعة التجانس ، تلك السمعة التى يعد وجودها أمرا لازما لقيام الشائبة الحزبية (١) .

لذلك يشير الأستاذ اندريه مورديو إلى أن الفترة ما بين ١٩٠٦ و١٩٣٥ ، والتي عرفت فيها إنجلترا أكثر من حزبين ، هي الفترة التي حاول فيها حزب العمال الحلول تدريجيا محل الحزب الليبرالى . على أن هذه الفترة ما لبثت أن انتهت وعاد نظام الحزبين . إذ سرعان ما تبوأ حزب العمال مركز الصدارة ولم يعد للحزب الليبرالى أى تأثير يذكر من الناحية الفعلية (٢) .

تجديد حزب الاحرار لنفسه وظهور الأحزاب الاقليمية في السبعينيات لا يعنى زوال الثنائية الحزبية :

يشير الأستاذ أندريه هوريو إلى أن ظاهرة تجديد الحزب الليبرالي لنفسه حالياً وصعوده منذ السبعينيات (٣) وإن كان

Andre HAURIOU, op.cit., p. 390. (1)

(٢) وقد تساءل الأستاذ أندريه هوريو عن الكيفية التي استطاع بها حزب العمال أن يجتاز الحاجز الذي أقامه أسلوب الانتخاب على دور واحد وما يقتضيه ذلك النظام من وجود الثانية الحزبية . فاجاب بأن حزب العمال لم يكن إلا امتدادا لتفوز النقابات العمالية في المجال السياسي ، فهو أنصح التعبير قد ولد راشدا ne adulte وأنه قد نجح في الحصول على نسبة من الأصوات تكفي لوضع الحزب الليبرالي في موقف لا يحسد عليه أي في موقف ضيق . لكنه من الحلول محله

Andre Hauriou op.cit., p. 385.

انظر في هذا المعنى : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ .

(٣) وقد أشا هوريو إلى أن الحزب الليبرالى قد حصل فى عام ١٩٥١ على ٢٥.٢٪ من الأصوات وحصل فى عام ١٩٥٧ على ٢٧.٢٪ من الأصوات وفى عام =

سأرياً نحو الزوال - لا يعنى انتهاء وزوال الحزبية الثنائية فى إنجلترا ، ذلك أن الشعب الإنجليزى ، وإن كان يعتبر حزب الأحرار حزباً سياسياً، لا يرى فيه على الإطلاق حزب حكم "On constitute aux yeux des Britanniques un partipolitique certe, mais non un parti de gouvernement " (١) فهذا الحزب ما زال عاجزاً عن الوصول لسلطة الحكم أو الحصول على أكثرية تسمح له بمنافسة الحزبين الكبيرين ، المحافظين والعمال .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن الاختلافات التى وجدت فى اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية قد أدت إلى ظهور أحزاب اقليمية فى إنجلترا كان من شأنها خلق الاضطراب فى نظام الحزبين، ووضحت آثاره فى انتخابات ٢٨ فبراير ١٩٧٤ وفى انتخابات ١٠ أكتوبر من ذات العام (٢) .

= ١٩٥٩ على ٥٩% من الأصوات ، وفى عام ١٩٦٤ على ١١٧% من الأصوات وفى عام ١٩٦٦ لم يحصل على أكثر من ٨٥% من الأصوات وفى عام ١٩٧٠ على ٧٤% من الأصوات . أما فى السبعينيات فقد حصل نفس الحزب فى عام ١٩٧٤ على ١٩٣% من الأصوات .

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

(١) وقد حصل الحزب الاسكتلندى على ٧ مقاعد فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ و ١١ مقعداً فى انتخابات أكتوبر من ذات العام ، كما حصل حزب ويلز على مقعدين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ وثلاثة فى انتخابات أكتوبر من ذات العام . وتمكنت الأحزاب الأيرلندية من الحصول على ١١ مقعداً للإتحاديين البروتستانت ومقعداً واحداً للكاثوليك المعتدلين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ . كما حصلت على عشرة مقاعد للإتحاديين البروتستانت ومقعدين للإشتراكيين المستقلين الكاثوليك فى انتخابات أكتوبر ١٩٧٤ . وقد حصلت الأحزاب الإقليمية على هذه المقاعد البرلمانية نتيجة حصولها على أكثر من ٦% من مجموع أصوات الناخبين .

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

حقيقة أدت هاتان الظاهرتان - ظاهرة تجديد الحزب الليبرالى
 لنفسه وظاهرة انشاء الأحزاب الاقليمية - إلى امتزاز واضطراب فى
 القواعد والتقاليد التى ألفتها انجلترا بشأن الانتخابات ، إذ لم
 يحصل الحزبان الكبيران فى الانتخابات التى أجريت فى فبراير
 واکتوبر عام ١٩٧٤ على نسبة الـ ٩٠ ٪ من الأصوات (١) ، التى
 اعتادا الحصول عليها ، إلا أن هاتين الظاهرتين لا تمثلان فى نظر
 الفقه الدستورى سوى شذوذاً على القواعد والتقاليد الانتخابية
 الانجليزية . فهما مجرد استثناءان لا يهدمان على الإطلاق نظام
 الحزبين السياسيين الذى ما زال سائداً فى بريطانيا . ويرجع السبب
 فى ظهور هذين الاستثناءين إلى عوامل خارجية ، كعدم التجانس
 الكافى للشعب الانجليزى فى هذه الفترات (٢) ، ووجود مظاهر
 الانقسام والانشقاق فى صفوف بعض الأحزاب (٣) . .

القاعدة اذن هى سيادة نظام الحزبين ، ويستظل هذه القاعدة سارية
 طالما احتفظ الانجليز بنظام الانتخاب بالأغلبية على دور واحد .
 فهذا النظام يحول ، فى نظر الفقه ، دون ظهور أحزاب أخرى متنافسة
 بجانب الحزبين الكبيرين . وهو ما يدل عليه خيبة الأمل التى
 أصابت أحزاب اليسار ، وبخاصة الحزب الشيوعى ذى الدور المتضاءل
 (٤) .

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 231.

وراجع الدكتور سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

(٢) Jacques CADART, op.cit., pp. 229, 231.

(٣) يشير اندريه هوريو إلى أن الليبراليين قد زالوا من الحياة السياسية
 يوم أن ارتضوا أن يجابهوا انتخابات عام ١٩٢٢ منقسمين وبالرغم من ضغط
 العمال كان بإمكانهم أن يقاوموا مدة أطول .

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(٤)

وأنظر أيضاً : الدكتور سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .

المطلب الثالث تقدير نظام الانتخاب الفردى على دور واحد

إذا كان لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد عدة مزايا يشيد بها الفقه الدستوري ، فإن له أيضا بعض العيوب التى تحسب عليه

المزايا التى يتسم بها نظام الانتخاب الفردى على دور واحد :
يحمل فقه القانون الدستوري ورجال السياسة مزايا هذا النظام فيما يلى :

(١) الا استقرار الحكومى ،

ان نظام الانتخاب الانجليزى ، بإعتماده نظام الشائبة الحزبية ، لا يعمل فقط على تكوين أغلبية برلمانية ، بل يؤدى أيضا إلى تحقيق الاستقرار الحكومى . فطالما أن أعضاء " الكابيت " هم أعضاء فى اللجنة العليا للحزب ، الذى يملك الأكثرية فى مجلس العموم ، فإن الحكومة تبقى ما بقى المجلس (١) الأمر الذى يوفر مناخا ملائما للإستقرار الحكومى ويعمل على تفادى الأزمات السياسية .

(٢) سهولة العملية الانتخابية بالنسبة للناخب :

كما يتميز هذا النظام بأنه يتيح معركة واضحة *un combat clair* سهل فهمها للناخب : فالناخب ، حين يبدي رأيه فى الانتخاب ، يختار فى ذات الوقت أعضاء الحكومة ويختار البرنامج

Jean GICQUEL, op.cit., p. 238.
Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

الذى يفضلهُ ، فهو يصوت لأعضاء الحزب الذى يستحسن برنامجه ويشعر بأن أعضاءه أهل لتولى سلطة الحكم (١) .

نظام الانتخاب الانجليزى يمكن ، على هذا النحو ، هيئة الناخبين من اختيار أعضاء الحكومة بطريق أقرب للطريق المباشر . فالثنايية الحزبية تجعل النظام البرلمانى أكثر ديمقراطية وتجنبه التردى فى منزلق النظام الاوليجارىشى (٢) .

(٣) التقليل من حدة الصراعات السياسية :

كما يقال أن النظام الانتخابى الانجليزى يقلل من حدة الصراعات السياسية (٣) Des luttes politiques ، فعندما يتصارع حزبان فقط فى الانتخاب الفردى ذى الدورة الواحدة ، فإن نتائج الانتخابات ستكون ، كما يقول هوريو ، رهنا بعدد قليل من الناخبين . وتفسير ذلك أنه يوجد بالنسبة لكل حزب من الحزبين ما يسمى بالمناطق أو الدوائر المأمونة des circonscriptions stable ، أو بصفة عامة ما يسمى جماعة الناخبين المأمونين une masse d'electeurs stable . ولكن يوجد أيضاً ما يسمى بالناخبين المترددين des electeurs indecis ou flottants الذين يصوتون قارة لهذا الحزب وقارة للحزب الآخر . وهذه المجموعة من الناخبين لا يفترض فيهم بالضرورة أن يكونوا أكثر وضوحاً عن سواهم ، انهم أقرب إلى دائرة المترددين . فهم يتأرجحون قارة بين اليمين وقارة بين اليسار ، ويوجدون دائماً فى منطقة وسطى ، ويأمل كل حزب من الحزبيين الكيريين فى الاقتراب

Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

الدكتورة سعاد الشقاوى والدكتورة عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص

منهم واستمالتهم . ان هؤلاء المترددين سوف يكون لهم القول الفصل
فى رجحان حزب على حزب ، وفى اعطاء سلطة الحكم لمن يتمكن من
احتوائهم واستمالتهم (١) . .

ولذلك يرى اندريه هوريو - نتيجة وجود هذه التركيبة من
الناخبين - أنه لا يوجد - فى حقيقة الأمر ، فى بريطانيا حزب يمين
وحزب يسار ، بل يوجد حزب يمين وسط وحزب يسار وسط . (٢)

ويشير جاك كادار إلى أن التصارع بين الحزبين الكبيرين على
احتواء الناخبين المترددين - ويطلق عليهم جماعة المعتدلين غير
المتطرفين أو الوسط les électeurs centristes ، يدفع
الأحزاب إلى وضع برامج واقعية ومعتدلة des programmes
utopiques, irrealisables إلى أقصى حد وتعتبر ظاهرة

(١) ولذلك يذكر أن مولوتوف قد قال يوما لأرنست بيغين : أن المزيج فى
انتخاباتكم الحرة موعدم الوشوق من نتائجها :

L'inconvenient de vos elections libres c'est qu'on ne peut jamais etre sur
de leur resultat".

وقد علق هوريو على هذه العبارة قائلا أن هذه الملاحظة تحمل فى حقيقتها
قسما من الحقيقة . ففى بريطانيا - شأنها فى ذلك شأن غيرها من
الديمقراطيات الغربية - يعود أمر البت فى الانتخابات إلى طائفة
المترددين وأن النتائج تكون دائما غير مؤكدة .

V.A. FONTAINE: "La democracies sans la majorite. Le Monde, No.
7-Mars 1974, cite par: Andre Hauriou, op.cit., p. 388, No. 18.

"Il n'y a pas au Royaume unit un parti de droite et un parti de
gauche, mais bien un parti du centre-droite et un parti du
centre-gauche".

Andre HAURIU, op.cit., p. 388.

(٢)

تنافس الأحزاب على أصوات الوسط أهم سمة من سمات النظام الانتخابى الانجليزى (١) .

عيوب نظام الانتخاب الفردى على دور واحد :
على أنه بالرغم من المزايا الواضحة التى يتسم بها النظام الانجليزى ، فقد رأى فيه الفقه بعض العيوب والمثالب :

١ - فقد قيل أن هذا النظام ، رغم ما يتمتع به من بساطة ، يتضمن قدرا كبيرا من عدم العدالة (٢) . *une assez forte d'injustice* وهو ما يؤدى إليه بطبيعة الحال نظام الحزبين الكبيرين ، ويتبدى هذا النظم بالنسبة للأحزاب التى لا تأتى فى المرتبة الأولى أو الثانية ، أى بالنسبة لأحزاب الأقلية (٣) .

على أن هذا العيب (عدم العدالة) لم يكن دائما موضع كراهية أو اعتراض من جانب الأحزاب الصغيرة ، حيث يأمل كل حزب فى الحصول على تفوق يزيل عنه جزء من الظلم السياسى .

٢ - وقد قيل أيضا أن النظام الانتخابى فى بريطانيا يعيبه ما يعيب نظام ثنائية الأحزاب . إذ يشكل ، من وجهة النظر السياسية ، " نظاما بدائيا " لتمثيل الراى العام . ففى بلد كبريطانيا ، وهى البلد الموثوق فى زعمائها السياسيين ، لا يبرز فيها سوى تياران

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(١)

Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.

والدكتورة سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المراجع السابق ، ص ١٠٢ ، وانظر بصفة عامة : الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المراجع السابق ، ص ٢٤٤ .

Andre HAURIU, op.cit., pp. 387 et 393.

(٢)

(٣) وقد حصل الحزب الليبرالى على ٩ مقاعد مقابل ٣ مليون صوت فأكثر عام ١٩٦٤ ، كذلك لم يحصل إلا على ٦ مقاعد لقاء مليونين فأكثر من الأصوات عام ١٩٧٠ .

Andre HAURIU, op.cit., p. 393.

فى الرأى وهما رأيا الحزبين الكبيرين . الأمر الذى يترتب عليه
حجب فرص الأحزاب الأخرى فى الإعلان عن نفسها (١) .

على أن العيوب السابقة - كما يقول موريو - قل أن يشعر بها
الشعب الانجليزى ، لأن مزايا النظام الانتخابى ونظام الثنائية
الحزبية راسخة فى الوجدان الوطنى لهذا الشعب . فالشعب الانجليزى
يشعر بوجوده ويحقق ذاتيته عبر الحزبين اللذين يتوليان أمر
سياسته ، وذلك من خلال احساسه بما يجمعه وما يفرقه . هذا
الاحساس يعد أساس نجاح نظام الثنائية ويقافه منذ ثمانية قرون أو
يزيد .

ان التجانس السياسى للأمة أو للشعب الانجليزى
L'homogenite politique de la nation هو أساس
استقامة عود نظامها الانتخابى وما يترتب ذلك النظام من وجود
الثنائية الحزبية . هذا التجانس الذى يعين ويسهل حلول التسوية
التي لا تتناول فى الغالب سوى القضايا الثانوية (٢) .

وفى تمسك الانجليز بنظام الثنائية الحزبية ، يقول الأستاذان
Mabileau et M. Marie أن الانجليز واقعيون فى السياسة لا
يعلقون أهمية إلا على التجربة . فهم متعلقون بنظام الحزبية ، لأنه
أظهر جدواه ويؤمن منذ أمد طويل الإستقرار الحكومى . وهم لا يعنون
أبدا بالمناقشات الايدلوجية ويستبعدون من حياتهم السياسية
عقلية النظام . وقد فهمت الأحزاب هذا الواقع فلم تتمسك بالمبادئ
النظرية والمواقف الايديولوجية بقدر ما صبت نشاطها فى مفهوم
واقعى للتوصل إلى السلطة والتمرس بها . وقد علمتهم التجربة
أيضا أن الاعتدال هو الوسيلة الأسلم للحكم ، وهو ما يفسر ذكاء

Andre HAURIOU, op.cit., p. 393 .

(١)

Andre HAURIOU, op.cit., p. 393.

(٢)

اللعبة السياسية البريطانية ، أى ما يطلق عليه الكتاب الانجليز بعقريّة التسوية . أما التطرف فلا أثر له فى الحياة السياسية حيث تحترم الأحزاب اللعبة الديمقراطية فى جو تبقى فيه المنافسات والخصومات متوافقة ولا تعرض على الاطلاق نظام الحكم أو الانسجام الوطنى للخطر (١) .

وإذا كانت بريطانيا تعتبر البلد الأم الذى يطبق نظام الانتخاب الفردى على دور واحد ، فإن هذا الأسلوب قد تم تطبيقه - وما زال حتى اليوم - فى دول أخرى كثيرة كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث (٢) .

(١) P. Mabileau et M. Merie: Les parties politiques en Grand-Bretagne' Coll ' que sais-je? No. 1174, P.U.F. 1972-2.

مشار إليهما فى مؤلف الدكتوراة نبيلة عبد الحليم ، المرجع السابق ، ص ١٠٧
Andre HAURIU, op.cit., p. 313. (٢)

المبحث الثانى نظام الانتخاب الفردى على دورين (La scrutin uninominal a deux tours)

على غرار عرضنا لدراسة نظام الانتخاب الفردى على دور واحد ،
سنعرض لدراسة نظام الانتخاب الفردى على دورين ، فنبين مضمونه
ثم لنظام الانتخاب الفرنسى كنموذج لتطبيقه
وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :
المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين .
المطلب الثانى : النموذج الفرنسى كمثال لنظام الانتخاب
الفردى على دورين .

المطلب الأول مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين

إذا كان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد من شأنه انتهاء
عملية الانتخاب وتحديد الفائز من الدور الأول ، فإن نظام الانتخاب
الفردى على دورين قد لا ينهى العملية الانتخابية منذ الدور الأول ،
بل قد يتطلب الأمر اجراء الانتخابات مرة ثانية . أى أن هذا النظام قد
يقتضى إعادة الانتخابات لتحديد الفائز بمقعد النيابة فى الدائرة

على أنه إذا كان هذا النظام قد يقتضى اجراء الاعادة فى
الانتخابات ، فإن الأغلبية التى ينبغى الحصول عليها لتعيين
الفائز تختلف فى الدور الأول عنها فى دور الاعادة .

اشتراط الحصول على الأغلبية المطلقة فى الدور الأول :
يتطلب نظام الانتخاب الفردى على دورين حصول المرشح فى
الدور الأول ، للفوز بمقعد النيابة ، على نسبة الأغلبية المطلقة
لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة . بمعنى أنه يجب
أن يحصل على مجموع من الأصوات يفوق الأصوات التى حصل عليها
بقية المرشحين مجتمعين (١) . أى على نسبة تفوق الخمسين فى
المائة من عدد أصوات الناخبين فى الدائرة . فإذا حصل أحدهم على
هذه النسبة اعتبر فائزا وانتهت الانتخابات فى الدور الأول .

ولذلك سمي نظام الانتخاب الفردى على دورين بنظام الانتخاب
بالأغلبية المطلقة La systeme de la majorite absolue

الاكتفاء بالأغلبية النسبية فى دور الاعادة :
قد لا يحصل أحد المرشحين فى الدائرة فى الدور الأول على
نسبة الأغلبية المطلقة المطلوب الحصول عليها للفوز بمقعد النيابة ،
وهنا يتحتم اعادة الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين بشروط خاصة
- وفقا للتنظيم الذى يستحسنه المشرع فى كل دولة . وغالبا ما
تجرى الانتخابات بين المرشحين الأول والثانى وذلك حسب ترتيب
المرشحين تنازليا تبعا لنسبة ما حصل عليه كل منهما من الأصوات
الصحيحة ، ويستبعد بقية المرشحين من دخول انتخابات الاعادة .

وفى دور الاعادة لا يتم تحديد نتيجة الانتخابات وتحديد
الفائز وفقا لنظام الأغلبية المطلقة ، التى اتبعت فى الدور الأول .

Claude Leclercq, op.cit., p. 129.

Andre HAURIU, op.cit., p. 302.

(١)

وقد أبان مورير عن المقصود بالأغلبية المطلقة بأنها :

"La moitié plus un des suffrages exprimes" op.cit., p. 302.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.

وأنظر أيضا :

وإلا كان احتمال الاعادة مرات أخرى قائما وواردا ، بل يكفى لتحديد الفائز حصوله على الأغلبية النسبية . فمن يحصل من المرشحين على أعلى نسبة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة يعتبر فائزا (١) .

فعلى سبيل المثال لو كان هناك ثلاثة مرشحين وحصل المرشح الأول على ٣٠٠٠ صوت وحصل المرشح الثانى على ١٥٠٠ وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، فإن المرشح الأول هو الذى يعتبر فائزا من الدور الأول ، لأنه يكون قد حصل على أكثر من نصف عدد الأصوات التى أعطيت صحيحة أى على الأغلبية المطلقة . فهذا المرشح قد حصل على مجموع من الأصوات يفوق فى مجموعه ما حصل عليه بقية المرشحين مجتمعين . على أنه إذا لم يحصل أحد من المرشحين الثلاثة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، بأن المرشح الأول على ٢٥٠٠ ، وحصل المرشح الثانى على ٢٠٠٠ صوت ، وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، أعيدت الانتخابات بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر نسبة من الأصوات أى بين الأول والثانى . وفى هذه الحالة يكفى لإعلان فوز المرشح فى الانتخاب ، حصوله على الأغلبية النسبية أى على أكبر عدد من الأصوات .

ونشير الأستاذ ديفرجيه إلى أنه قد يحدث أن يكون الانتخاب على أكثر من دورين أى على ثلاثة أدوار ، إذ قد يتطلب قانون الانتخاب لفوز المرشح حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فى الدور الأول والدور الثانى . فإذا لم يحصل المرشح على هذه النسبة أعيدت الانتخابات للمرة الثالثة ، وفى هذه الحالة يكفى بحصول المرشح الفائز على الأغلبية النسبية (٢) .

Georges VEDEL, op.cit., p. 148.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

Ma urice DÜVERGER, op.cit., p. 114.

(١)

(٢)

على هذا النحو يمكن القول - كقاعدة عامة - ان نظام الانتخاب
الفردى على دورين يتطلب حصول المرشح ، حتى يعد فائزا ، على
الأغلبية المطلقة فى الدول الأول أو حصوله على الأغلبية النسبية
فى دور الاعادة (١) .

الانتخاب الفردى على دورين ونظام تعدد الأحزاب السياسية :

إذا كان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد قد أدى إلى نظام
الحزبين الكبيرين ، فإن نظام الانتخاب الفردى على دورين يؤدي
إلى سيادة نظام التعددية الحزبية Multi partisme (٢) . .

ويأخذ تعدد الأحزاب الذى يأتى ثمرة الانتخاب الفردى على
دورين أحد شكلين : فلما أن يظهر فى شكل تعدد معتدل حيث
تتكتل الأحزاب وتتحالف كما حدث فى عهد الجمهورية الثالثة وفى
عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية منذ عام ١٩٦٢ حيث وجدت محاولات
للتكتل فى جبهتين الأولى يمينية والأخرى يسارية . واما أن يظهر
فى شكل تعدد كامل وتام حيث ترفض هذه الأحزاب التكتل والتحالف
وتعمل كل منها فى استقلال عن الأخرى (٣) .

Pierre PACTET, op.cit., p. 61.

Jacques CADART, op.cit., p. 227.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114;

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ،
ص ١٣٨ .

(٣) الدكتور سعد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق
ص ١٠٥ ، ومؤلفها : النظم السياسية فى العالم المعاصر ، الجزء الأول ،
١٩٨٦ ، ص ٢٢٧ .

على هذا النحو يمكن القول بأن نظام الانتخاب الفردي على دورين يكون أكثر حيادا من نظام الانتخاب الفردي على دور واحد . ذلك أنه يتعايش بسهولة ويسر مع وجود الأحزاب المختلفة . فهو يسمح بالتعدد غير المنتظم للأحزاب ، كما يسمح بتعدد الأحزاب وتجمعها في قطبين كبيرين ، وهو ما قد يؤدي في كثير من الحالات إلى مولد نظام الحزبين . على أي حال ، فإنه يترتب على التعدد الحزبي ، الذي هو ثمرة نظام الانتخاب الفردي على دورين ، تكوين أغليات واضحة وبسيطة يتم تشكيلها من الأحزاب المختلفة (١) .

على أنه إذا كانت النتيجة المعتادة والمتواترة لنظام الانتخاب الفردي على دورين هي تعدد الأحزاب السياسية ، فإن هذه النتيجة ليست بالنتيجة الحتمية . إذ قد يؤدي هذا النظام إلى نظام الحزبين السياسيين أو نظام شبيه بنظام الحزبين *un quasi binartisme* وهو ما حدث في بلجيكا إبان القرن التاسع عشر (٢) .

من التصويت غير المجدي في الدور الأول إلى التصويت المجدي في الدور الثاني :

إذا كانت قاعدة التصويت المجدي هي القاعدة النفسية التي تحكم هيئة الناخبين في نظام الانتخاب الفردي على دور واحد فإن هذه القاعدة لا تحكم هيئة الناخبين في نظام الانتخاب الفردي على دورين إلا في الدور الثاني . فهذا النظام يعطي الناخب حرية كبيرة في شأن الاختيار في الدور الأول . والناخب يقبل على التصويت واحتمال الاعادة شبه مؤكد في ذهنه إزاء تعدد المرشحين وكثرتهم ووجوب حصول المرشح على الأغلبية المطلقة للفوز في الدور الأول .

(١) الدكتور عمار الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ - ١٠٥ .

Jacques CADART, op.cit., p. 233.

(٢)

ولذلك لا تلعب قاعدة التصويت المجدى دورها فى سلوكيات الناخبين ، فتكون أصواتهم شبه مشتتة نتيجة توزيعها على مرشحي الأحزاب ، الكثيرة .

أما فى الدور الثانى ، فحيث ويقل عدد المرشحين ويقل تبعاً لذلك عدد الأحزاب المشتركة فى الانتخابات ، فإن قاعدة التصويت المجدى ستلعب دوراً فى سلوكيات الناخبين . تلك القاعدة التى تجعل الناخب حريصاً على استبعاد المرشح السيئ ، فلا يصوت ومن ثم إلا للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو لم يكن ينال إعجابه. فهذا النظام - كما يقول الفقه - يعطى الناخبين فرصة الاختيار بين عدد كبير من المرشحين فى الدور الأول ، بينما يؤدي إلى الاستبعاد فى الدور الثانى (١) . انهم ، اعنى الناخبين ، سيعملون على استبعاد المرشحين الأقل شعبية والأقل احتمالاً للفوز بمقاعد النيابة فى دور الاعادة .

**ظاهرة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ،
ظاهرة عامة فى نظام الانتخاب بالأغلبية على دور واحد أو
على دورين :**

ان هذه الظاهرة نتيجة ملازمة لنظام الانتخاب الفردى سواء على دور واحد أو على دورين . فالأغلبية فى النظامين تكون مكبرة ومبالغا فيها ، وهى بهذا الشكل يكون لها نفس الأهمية ونفس الطبيعة فى كلا النظامين *la meme importance et la meme nature* .

Au premier tour on choisit, au deuxième tour on élimine.
Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(١)

ويشير الفقه الفرنسي إلى أنه من الصعب في ظل نظام الانتخاب الفردي على دورين - السائد في فرنسا - صياغة قوانين رياضية كقانون التكميع ، الذي سبق الحديث عنه في النظام البريطاني ، بسبب التعقيدات التي تترتب على تعدد الأحزاب والأوضاع المحلية والشخصية .

ولذلك يستطرد هذا الفقه قائلا : أن الانتخابات التشريعية الخمس التي أجريت في عهد الجمهورية الخامسة - رغم اختلاف كل منها - قد كشفت عن وجود هذه الظاهرة . فكان هناك تكبير لتمثيل الأغلبية ونفى نفس الوقت تقليل لتمثيل الأقلية وذلك على نحو ملحوظ وواضح (١) .

المطلب الثاني النموذج الفرنسي كمشال لنظام الانتخاب الفردي على دورين

يشهدنا النظام الدستوري الفرنسي على اتباع فرنسا طوال حياتها الدستورية لنظام الانتخاب الفردي على دورين ، وذلك إذا ما امتثنينا فترات انقطاع قصيرة من عام ١٩١٩ - وعام ١٩٢٤ ، ومن عام ١٩٤٥ - وعام ١٩٥٦ :

حقيقة ظهر في المناخ السياسي الفرنسي - أبان وضع دستور الجمهورية الخامسة - عدة اتجاهات كانت ترمى إلى العدول عن نظام الانتخاب الفردي على دورين واتباع نظام الانتخاب الفردي على دور واحد أو نظام التمثيل النسبي ، إلا أن هذه الخلافات ما لبثت أن

Jacques CADART, op.cit.,p. 234.

(١) وانظر أيضا :الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ و ١٠٦ .

تواتر ازاء اصرار الجنرال ديغول وبعض القادة السياسيين على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردي على دورين والابقاء عليه .

اختلاف الأحزاب السياسية حول الأسلوب الأمثل للإنتخاب فى دستور الجمهورية الخامسة :

ظهرت اتجاهات مختلفة ابان وضع دستور الجمهورية الخامسة بشأن النظام الواجب اتباعه من بين الأنظمة المختلفة للإنتخاب ، وانقسمت الآراء بين مفضل لنظام الانتخاب الفردي على دور واحد أو دورين ، وبين مفضل لنظام الانتخاب على أساس القوائم (١) .

فقد كان الأستاذ ميشيل دبيريه من أنصار الانتخاب الفردي على دور واحد ، وكان من المفضلين تطبيقه على النحو السائد فى بريطانيا . وقد اشار الأستاذ دبيريه فى تمسكه بتطبيق هذا النظام إلى أنه يضمن وجود أغلبية متماسكة ، وبالتالي يحقق نوعا من الإستقرار الوزارى . على النحو الذى يتسم به النظام فى بريطانيا . وقد شايح الأستاذ دبيريه ، فى تمسكه بهذا النظام - الاتحاد الجديد من أجل الجمهورية (U.N.R.)

أما الأحزاب الأخرى فقد وقفت من هذا النظام - الإنتخاب الفردي على دور واحد - موقفا عدائيا . فالشيوعيون كانوا - وما زالوا حتى الآن - من أنصار نظام الإنتخاب على أساس التمثيل النسبى . ولم تكن الحركة الشعبية للجمهورية (M.R.P.) أقل من الشيوعيين تمسكا بنظام التمثيل النسبى ، بل كانت أكثر ترحيبا وانتصارا له . أما الاشتراكيون (S.F.I.O.) والرايكياليون فقد كانوا من أشد المتمسكين بنظام الإنتخاب الفردي على دورين والاحتفاظ به . وذلك تأسيسا على ما حققه هذا النظام ، وخاصة فى نظر الرايكياليين ، من نجاح لهم فى عهد الجمهورية الثالثة . أما المعتدليون

(Les modères) فكان يستوى عندهم الأخذ بنظام الانتخاب الفردى على دورين أو نظام التمثيل النسبى .

سيادة نظام الإ انتخاب الفردى على دورين :
على أن ما أرادته الأحزاب السياسية شئ وما أرادته الجنرال ديجول شئ آخر . فقد حسم أمر هذا الخلاف لصالح نظام الانتخاب الفردى القائم على الأغلبية على دورين وذلك تأسيسا على أمرين :

الأول : لكى يبين استقلاليته عن الأحزاب السياسية .
الثانى : اعتماد الشعب الفرنسى على هذا النظام من الانتخاب ، الأمر الذى لا يستدعى ابداله بنظام انتخابى آخر . لم يالفه الفرنسيون بعد (١) .

نطاق تطبيق نظام الإ انتخاب الفردى على دورين فى المجال التشريعى :

بحوار انتخاب شخص رئيس الدولة فى فرنسا ، يجد نظام الإ انتخاب الفردى على دورين مجال تطبيقه فى النطاق التشريعى بالنسبة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية ، ويطبق جزئيا فيما يتعلق بإختيار أعضاء مجلس الشيوخ . إذ يتم انتخاب أعضاء هذا المجلس الأخير على أساس مختلط ، فيجرى الاختيار على أساس الانتخاب الفردى على دورين بالنسبة لأعضاء المحافظات التى خص القانون كلا منها بأربعة شيوخ فأقل ، وكذلك المقاطعات الفرنسية فيما وراء البحار ، ويجرى الانتخاب على أساس القوائم المغلقة المقرون بالتمثيل النسبى ، تبعا لقانون أكبر المتوسطات ، بالنسبة للمحافظات التى خصها القانون بخمسة شيوخ فأكثر .

Charles DEBBASCH-J. BOURDON-J.M. PONTIER-J.C. RICCI:La (١)
Ve. Republique, p. 218.

وعلى هذا النحو ، فإن مجال تطبيق نظام الانتخاب الفردي على دورين في النطاق التشريعي ينحصر في أعضاء الجمعية الوطنية وفي جزء من أعضاء مجلس الشيوخ بالنسبة لأعضاء المحافظات التي خصها القانون بأربعة شيوخ فأقل (١) .

تنظيم المشرع الفرنسي لنظام الانتخاب الفردي على دورين (٢) :

الدور الأول : شرط حصول المرشح على نسبة الأغلبية المطلقة فضلا عن حصوله على نسبة لا تقل عن ٢٥٪ من أصوات الناخبين في الدائرة ؛

ان المشرع الفرنسي قد تطلب ، حتى يعتبر المرشح فائزا بالنسبة لانتخابات الجمعية الوطنية وبعض أعضاء مجلس الشيوخ في الدور الأول ، حصوله على الأغلبية المطلقة للأصوات التي أعطيت صحيحة ، فضلا عن حصوله على ربع أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة (٣) . ومن ثم فإن المرشح لا يعتبر فائزا ما لم يحصل على هذه النسبة الأخيرة ولو كان حاصلا على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات . وهو ما نصت عليه المادة ١٢٦ من قانون الانتخاب لعام

Andre HAURIU, op.cit., p. 1023.

Debbash-J. Bourdon-J.M.Pontier-J.C. Ricci : op.cit., p. 218.

Andre et Francine Demichel: Droit electoral, 1973, p. 164 et suiv.; Pierre Pierre, op.cit., p. 60.

Andre Hauriou, op.cit., p. 1017.

Bernard Chantebout, op.cit., p. 611;

Andre Hauriou, op.cit., p. 1017

Georges Burdeau, op.cit., p. 498;

Demichel, op.cit., p. 164.

١٩٦٦ بقولها : " على أنه لا يمكن انتخاب مرشح من الدور الأول إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة من عدد الأصوات التى تم الأداء بها ورابع عدد الناخبين المقيدین على الأقل " .

على هذا النحو يلزم لاعتبار المرشح فائزا فى الدور الأول وفقا لقانون الانتخاب الفرنسى أن يكون حاصلا على نسبة الأغلبية المطلقة ، أى على عدد من الأصوات يفوق فى مجموعه ما حصل عليه بقيمة المرشحين مجتمعين ، وأن يكون عدد الأصوات التى حصل عليها ممثلة على الأقل لربع أصوات الناخبين المقيدة اسماءهم بجدول الانتخاب بالدائرة .

الدور الثانى : الاكتفاء بالأغلبية النسبية :

يطلق الفقه الفرنسى على دور الإعادة بشأن المرشحين اذین لم يحصلوا على نسبة الأغلبية المطلقة فى الدور الأول (١) Ballotage ، وفى دور الإعادة يكتفى بحصول المرشح على الاكثريّة النسبية *La majorite relative* . فيعد فائزا المرشح الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات التى اعطيت صحيحة ايا كان رقمه (٢) .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى دور الإعادة ، فإن أكبر المرشحين سنا *le plus age* هو الذى يعد فائزا . وهذه القاعدة تعتبر كما يقول دى ميشيل من القواعد الانتخابية التقليدية والراسخة فى القانون الفرنسى (١) .

Maurice Duverger, op.cit., p. 114.

Andre Hauricu, op.cit., p. 302.

(١)

ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

Bernard Chantebout, op.cit., p. 611.

Andre Hauriou, op.cit., p. 302 et 1017.

(٢)

Art. L. 193 du Code Electoral. Andre et Francine Demichel, op.cit., p. 165;

(٣)

Andre Hauriou, op.cit. p. 1017.

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أنه يندر من الناحية العملية أن يحصل المرشحون في الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ، بينما يحصلون على هذه النسبة في دور الإعادة أى في الدور الثانى . ويرد هذه النتيجة غير الطبيعية إلى أمرين :

الأول : قلة عدد المرشحين في الدور الثانى ، أى في دور الإعادة

الثانى : يرجع إلى الحالة النفسية (السيكولوجية) للناخبين التى تجعلهم يصوبون أصواتهم نحو المرشحين الأكثر جدية ، والأكثر احتمالا للنجاح (١) ، وذلك إعمالا لقاعدة التصويت المجدى سالفه الذكر .

إن الانتخاب الفردى على دورين يعطى للناخبين كما قلنا فرصة الاختيار بين عدد كبير من المرشحين فى الدور الأول ، ويؤدى بهم إلى استبعاد المرشحين الأقل شعبية Les moins avantages من دور الإعادة (٢) حيث يكون لقاعدة التصويت المجدى أثر جد نشط فى هذا الدور .

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(١)

حيث يقول :

" Les psychologie des electeurs, que concentrant leurs suffrages sur les candidats les plus serieux".

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(٢)

وهنا يشور التساؤل عن الكيفية التى نوصل بها المشرع
الفرنسى فى قانون الإنتخاب إلى التقليل من عدد المرشحين فى
الدور الثانى ، أى فى دور الإعادة .

القيود التى وضعها المشرع الفرنسى للحد من عدد المرشحين فى الدور الثانى :

ان المشرع الفرنسى قد وضع قيدين للوصول إلى هذه النتيجة :
أولهما : هو منع قبول ترشيحات جديدة فى الدور الثانى . إذ
يشترط فى المرشح فى دور الإعادة أن يكون قد اشترك فى الدور
الأول للمعركة الانتخابية (١) .

Nul ne peut être candidat au second tour s'il ne l'a déjà été au
premier .

فلا يسمح لمرشح أن يشترك فى دور الإعادة ما لم يكن مرشحا فى
الدور الأول . وهذا الحظر استحدثه المشرع الفرنسى فى عهد
الجمهورية الخامسة ، ولم يكن موجودا فى عهد الجمهورية الثالثة حيث
كان من الجائز تقديم ترشيحات جديدة ابتداء من الدور الثانى (٢)

Pierre PACTET, op.cit., p. 61.

Bernard CHANTEBOUT, op.cit., p. 611.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(١)

Andre HAURIOU, op.cit., p. 1017;

Charles DEBBASCH et des autres, La Ve. Republique, p. 222.

Demichel, op.cit., pp. 164-165.

(٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 498

وتشير الدكتوراة سعاد الشرقاوى إلى أنه كان من شأن قبول ترشيحات
جديدة فى عهد الجمهورية الثالثة أحداث اضطرابات فى نتائج الانتخابات
بمعنى أن الدور الأول لم يكن له تأثير حاسم على النتائج النهائية وهو
ما أدى إلى تقليل أهمية الدور الأول . المرجع السابق ، ص ٩٠ .

ثانيهما : اشتراط حصول المرشحين في الدول الأول على نسبة ١٢,٥ ٪ كحد أدنى من أصوات الناخبين المقيدين في جداول الإنتخاب (١) . ويترتب على هذا القيد استبعاد المرشحين الذين لم يحصلوا على هذه النسبة بطريقة تلقائية فلا يحق لهم التقدم للدور الثاني (٢) .

ويشير الفقه إلى أن هذا القيد يراد به ابعاد الأحزاب الصغيرة من دخول الدور الثاني ، كما يهدف إلى جعل الترشيحات في دور الاعادة مقصورة على مرشحين أقوياء من أحزاب الأغلبية . ومن ثم فإن نظام الانتخاب على دورين يشجع الأحزاب الكبيرة ويعمل على تجميع الأحزاب واقتلائها بطريقة تضمن لها الفوز بمقاعد المجلس (٣) .

(١) وقد تقررت هذه النسبة بالقانون الصادر في ٩ يوليو ١٩٧٦ والمعدل للمادة ١٦٢ من قانون الإنتخاب الصادر عام ١٩٦٦ . فقبل عام ١٩٦٧ كانت النسبة المطلوبة للإعادة هي ٥ ٪ من الأصوات ، وبعد عام ١٩٦٧ تطلب القانون ضرورة حصول المرشح على ١٠ ٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالجداول . ولما صدر القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل للقانون الانتخابي الصادر في عام ١٩٦٦ رفع النسبة إلى ١٢,٥ ٪ من مجموع عدد الناخبين المقيدين بالجداول كما سبق القول . انظر :

Charles DEBBASCH et des autres, op.cit., p. 222;

Bernard CHANTEBEAU, op.cit., p. 612.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

الدكتورة : عماد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩١

(٢) على أنه في الحالات التي لا يحصل فيها سوى عضو واحد على نسبة ١٢,٥ ٪ فإن الإعادة تجري بينه وبين العضو الذي يليه والحاصل على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول ، فإذا لم يحصل أحد على هذه النسبة في الدور الأول ، فإن الاعادة تجري بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول

Charles Debbasch op.cit., p. 222.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

(٣) والدكتورة عماد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩٢ - ٩١

على أى حال ، فإن نظام الانتخاب الفردى على دورين هو النظام الذى ألفه الناجبون الفرنسيون ويشعرون نحوه بإرتياح، رغم محاولات البعض فى عام ١٩٦٥ المطالبة بتطبيق نظام الانتخاب الفردى على دور واحد كما هو معمول به فى إنجلترا (١) .

(١) ويشير الأستاذ أندريه هوريو إلى أن السيد روجيه فرأى قد اعتقد بأن انتخاب الجمعية الوطنية الذى أجري فى مارس ١٩٦٧ كان يمكن أن يتم على أساس الانتخاب الفردى على دور واحد بالشكل الذى يتم به الانتخاب فى إنجلترا ، وذلك بهدف توجيه الجمعية الوطنية - من حيث تشكيلها - نحو الشائبة الحزبية بحيث يصبح اتحاد الجمهورية الجديد U.N.R. المندمج بالاتحاد الديمقراطى للعمال U.D.T. هو أحد القطبين ، ويكون الحزب الشيوعى مشكلا للقطب الآخر .

La Monde No 2 Mars 1965, cite par: Andre HAURIU, op.cit., p. 1017.

الفصل الثانى نظام الانتخاب بالقائمة

"Le Systeme de Scrutin de Liste"

مضمون نظام الانتخاب بالقائمة :

يقتضى نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة واسعة النطاق . ويقوم الناخبون ، فى كل دائرة ، بانتخاب عدد معين من النواب - وهو العدد الذى تحدده قوانين الانتخاب - لا نائب واحد كما هو الحال فى نظام الانتخاب الفردى . ويسمى هذا النظام بنظام الانتخاب بالقائمة ، لأن كل ناخب يكون عليه أن يقدم قائمة بأسماء العدد المطلوب انتخابه من المرشحين . كما يسمى هذا النظام أيضا بنظام الانتخاب المتعدد الأعضاء Scrutin Plurinominal نظرا لتعدد المرشحين المطلوب انتخابهم (١) .

ومناط التمييز بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة لا يكمن ، فقط ، فى عدد الأعضاء المطلوب تمثيلهم فى الدائرة (حيث يكون أمر الاختيار مقصورا فى نظام الانتخاب الفردى على نائب واحد ، ويكون الاختيار فى نظام الانتخاب بالقائمة شاملا لعدد من الأعضاء) ، بل يكمن ، أيضا ، فى مدى النطاق المحدد للدائرة a la dimension de cette circonscription حيث يوجب نظام الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

Andre HAURIU, op.cit., p. 301.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.

Georges VEDEL, op.cit., p. 148.

وانظر أيضا : الدستور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ١٩٤٢ ص ٢٩٠ ، والدكتورة سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المربع السابق ، ص ٨١ ، الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ ، الدكتور محمد عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ .

صغيرة ومتساوية ، بينما يملئ نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر كبيرة (كالمحافظات) (١) .

ويؤدى تبني نظام الانتخاب بالقوائم إلى التقليل ، بطبيعة الحال ، من عدد الدوائر . فلا يتطابق عددها مع عدد النواب ، وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردي الذى يتماثل فيه عدد الدوائر مع عدد النواب المطلوب تمثيلهم ما دام أن هذا النظام تقوم على تمثيل كل دائرة بنائب واحد لا أكثر .

ويشير موضوع الانتخاب بالقائمة عدة تساؤلات تتعلق بعضها بمدى الحرية التى يعطيها النظام الدستوري للناخب ازاء هذه القوائم ، ويتعلق بعضها الآخر بمدى موقف النظام الدستوري والسياسي من مسألة التمثيل العادل لجميع الاتجاهات السياسية في الدولة ، أى بمدى موقفه من نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي .

وإذا كان نظام الانتخاب القائم على أساس الأغلبية يتسم بالوضوح والبساطة ، فإن نظام التمثيل النسبي يتسم بالتعقيد من حيث توزيع المقاعد النيابية بصفة عامة ، وما يشهده موضوع توزيع البقايى منها على الأحزاب المتباينة من صعوبات جعلت بعض الدول تعزف عن تبني هذا النظام ، مفضلة نظام الانتخاب بالأغلبية

ولدراسة هذه الموضوعات سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : فى تقسيم القوائم تبعاً لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.
Pierre PACTET, op.cit., p. 58.

(١)

المبحث الثانى : فى تقسيم القوائم تبعا لنظام الأغلبية
ونظام التمثيل النسبى .

المبحث الأول تقسيم القوائم الانتخابية تبعا لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب

يشير موضوع الانتخاب بالقائمة عدة مسائل تتعلق جميعا بمدى
الحرية التى يعطيها النظام الدستورى للناخب ازاء هذه القوائم .

فمن ناحية أولى ، يشير موضوع نظام الانتخاب بالقائمة
التساؤل عما إذا كان الناخب ملزما باختيار احدى القوائم التى
تقدمها الأحزاب بكامل مرشحها وكما هى ، أم أنه يملك حرية
استبعاد أو شطب اسم أو أكثر من الأسماء الواردة فى القائمة التى
يختارها .

ومن ناحية ثانية ، يثار التساؤل ، فى حالة الزام الناخب
بالتصويت لإحدى القوائم بجميع اسمائها ، عما إذا كان له امكانية
التعديل فى ترتيب الأسماء التى تتضمنها القائمة التى يختارها ،
أم أنه يكون ملزما بذات الترتيب الذى أعده الحزب للأسماء المدرجة
فيها .

ومن ناحية ثالثة ، فإنه يثار التساؤل ، فى حالة إعطاء الناخب
الحرية فى تعديل الأسماء الواردة فى القوائم ، عما إذا كان له الحق
فى وضع قائمة من عنده يمزج فيها بين الأسماء الواردة فى القوائم
المختلفة ، أى وضع قائمة يشكلها حسب هواه من بين القوائم
المقدمة وهو ما يطلق عليه اصطلاح Panachage (١) .

(١) انظر فى عرض هذه التساؤلات :

André HAURIU, op.cit., pp. 301, 302.

ويرى الأستاذ اندريه هوريو أن الإجابة على هذه التساؤلات ووضع الحلول لها يتوقف على رغبة النظام الدستوري إما في تفضيل حرية الاختيار لدى الناخب في اختيار النواب ، وإما في الحفاظ على تماسك الأحزاب *la cohesion des partis politiques* (١) ، وهو ما يعبر عنه البعض من الفقه المصري " بأن حرية الناخب في هذه الأمور ستكون دائما على حساب الأحزاب السياسية التي تقوم بإعداد القوائم على أساس من التنسيق بين الدوائر المختلفة، وتحقيقا لتماسك الحزبية واحكاما لنظامه " (٢)

على أى حال ، فقد ميز الفقه الدستوري بين صورتين أساسيتين للقوائم ، وذلك تبعا لمدى الحرية التي تخولها الأنظمة السياسية للناخب : الأولى تسمى بالقوائم المغلقة أو الجامدة ، والثانية تسمى بالقوائم مع المزج .

ولدراسة هذين النوعين من القوائم ، سوف نقسم هذا المبحث إلى
المطلبين التاليين :
المطلب الأول : في نظام القوائم المغلقة .
المطلب الثاني : في نظام القوائم مع المزج .

« والدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣
والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .
Andre Houriou, op.cit., pp. 301 et 302. (١)
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .

المطلب الأول
القوائم المغلقة
Scrutin de Liste Bloquee

يعنى نظام القوائم المغلقة أن يقوم الناخب بإختيار احدى القوائم الإنتخابية المقدمة بكاملها (١) on doit voter pour la liste entiere ، وجميع الأسماء الواردة فيها ، وذلك دون امكانية اجراء أى تعديل عليها . ففى هذا النظام يتوجب على الناخب أن يصوت لإحد القوائم المتزاحمة دون المساس بمضمونها (٢) .

وعليه ، فنظام القوائم المغلقة ، وان أعطى الناخب حرية الاختيار بين القوائم المقدمة يسلبه حرية التعديل فيها ، فلا يستطيع الناخب أن يجرى أى تعديل عليها حذفاً أو اضافة ، كما يسلبه أيضاً حرية اعادة ترتيب الأسماء الواردة فى هذه القوائم ، فيكون مقيدا بالترتيب الذى تجريه الأحزاب صاحبة القوائم (٣) .

ان هذا النوع من القوائم ، كما يقول الأستاذ جورج بورديو ، يشل أو يلغى كلية حرية الاختيار Paralyse la liberte de choix لدى الناخب ويجعله حبيس اطار قائمة الحزب الذى يفضلها (٤) .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

Andre HAURIU, op.cit., p. 301.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.

Georges VEDEL, op.cit., p. 149.

وانظر أيضا : الدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ٤٢٩ ،
الدكتور محسن خديل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، المرجع
السابق ، ص ٧٢٠ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.

ويتربى على قيام الناحب ، فى هذا النظام ، بالتصويت لقائمة حزب معين ، بكل ما تتضمنها من أسماء دور مكابية الحدى أو الاضافة نتيجة هامة مؤداها أن حصول هذه القائمة على عدد معين من الأصوات يعنى فى ذات الوقت أن كل مرشح فى القائمة يعتبر كأنه قد حصل على ذات العدد من الأصوات التى حصل عليها كل مرشح من زملائه فى القائمة (١) .

نظام القوائم المغلقة فى التطبيق :

وقد طبق نظام القوائم المغلقة فى فرنسا فى عهد الجمهورية الرابعة بالنسبة لانتخابات ١٩٤٥ وانتخابات ١٩٤٦ وذلك بشأن اختيار أعضاء الجمعيات التأسيسية (٢) . كما يتبع هذا النظام حاليا بشأن اختيار بعض أعضاء مجلس الشيوخ ، وهو المجلس الأعلى ، مع تطبيق قاعدة أكبر المتوسطات (٣) ، والتى سيأتى شرحها ، بالنسبة للمحافظات التى يتم تمثيلها بأكثر من خمسة شيوخ (٤) .

كما ساد هذا النظام أيضا فى تركيا وذلك فى الانتخابات التى أجريت فى الفترة ما بين عام ١٩٥٠ وعام ١٩٦٠ وذلك بعد وصول الحزب الديمقراطى إلى الحكم وفوزه على الحزب الجمهورى (٥) .

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.
(٢) انظر فى نظام القوائم مع التفصيل

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.cit., p. 153 et suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.
Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

والدكتور آدمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٣٥
(٣) Charles DEBBASCH, op.cit., p. 228.
(٤) أما بالنسبة للمقاطعات التى يتم تمثيلها بعدد يقل عن خمسة شيوخ ، فإن الانتخاب يتم عن طريق الأغلبية المطلقة على دورتين
Andre HOUARIOU, op.cit., p. 1023.
(٥) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.
وادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ١٣٥

كما تم الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة المغلقة في مصر كما سنرى في الباب الثاني - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . حيث أوجبت المادة الخامسة مكرر : " .. وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل .. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة " (١) .

القوائم المغلقة مع التفضيل : (٧)

يشير الفقه الفرنسى إلى صورة أخرى لنظام القوائم المغلقة ، يتم فيها التصويت بالأفضلية *Vote preferentiel* ، ومؤداه أن للناخب أن يختار قائمة واحدة مع حرية فى إعادة ترتيب الأسماء الواردة بها .

وعليه فإذا كان الناخب ، فى ظل هذا النظام ، مقيدا بجميع الأسماء الواردة فى القوائم التى تقدمها الأحزاب دون امكانية الإضافة إليها أو الحذف منها ، فإنه يستطيع ، مع ذلك ، أن يقوم بإعادة ترتيب الأسماء فى القائمة التى يقع عليها اختياره . وهكذا يكون للأحزاب حق اختيار مرشحيها وتدوينها فى قوائمها ، ويكون للناخبين حق اجراء تعديل فى الترتيب بين الأسماء الواردة فيها . وعلى ذلك

(١) وكان نظام القوائم المغلقة قد تم تطبيقه فى أول الأمر بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشورى بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ، ثم بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية فى المجالس المحلية اعمالا لحكم المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) انظر فى نظام القوائم مع التفضيل :

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.cit., p. 153 et suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

الدكتور محمد الشافعى ، أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

فإن هذا الشكل من القوائم يكون قد ترك للناخب قدرا من الحرية فى ترتيب الأسماء ، وإن ظلت حريته حبيسة الأسماء التى تضمنتها القائمة .

ويرى الأستاذ جورج بورديو أن نظام القائمة مع التفضيل لا يكون له معنى أو جدوى إذ كان الانتخاب يجرى وفقاً لنظام القائمة على أساس الأغلبية *majoritaire* ، إذ يؤدى هذا النظام إلى فوز جميع الأعضاء المدرجين بالقائمة . ولا يكون للدور التفضيلى الذى يجره الناخب أى جدوى أو محل إلا إذا أجرى الانتخاب على أساس التمثيل النسبى *Representation proportionnelle* (١) .

على أى حال ، فإن تبنى النظام السياسى لدولة ما لنظام الانتخاب بالقائمة المغلقة - بصورتيه - يدل فى حقيقة الأمر على رغبة النظام فى التماسك الحزبى والحفاظ على اللون السياسى الذى تبناه كل حزب واستقلالية كل منهم ببرامجه وأهدافه (٢) .

Georges, BURDEAU, op.cit., p. 154.

(١)

(٢) وانظر فى نظام القوائم المغلقة : الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٤٠ .

المطلب الثاني نظام القوائم مع المزج Liste non ploquee ou panachage

يعنى نظام القوائم مع المزج عدم تقييد الناخب بقائمة انتخابية واحدة (أى بأسماء من ادّرج فيها) ، بل يكون له حرية تقديم قائمة من عنده بأسماء المرشحين الذين يختارهم من مجموعة القوائم المقدمة (١) . وبمعنى آخر يكون له الحق فى تكوين قائمة خاصة (٢) . En fait de composer soi meme sa propre liste يمزج فيها بين أسماء من يختارهم من المرشحين من جميع القوائم . وعلى هذا النحو يمكن القول بأن نظام القوائم مع المزج لا يجعل الناخب حبيس قائمة معينة بل يترك له حرية اعداد قائمة خاصة بضمها من يشاء من الأسماء الواردة فى القوائم المتزاحمة (٣) ، وذلك حسب ميوله وتبعاً لمدى الثقة التى يوليها لكل اسم من المرشحين فى القوائم المتنافسة . ان هذا النوع من القوائم يمنح الناخب القدرة على التنوع فى القائمة التى يمنحها ثقته إلى الحد الذى يجعل له من بين القوائم المتزاحمة فى المعركة الانتخابية قائمة خاصة به .

وتزداد حرية الناخب فى نظام القوائم مع المزج ويعلو شأنها إذا أعطى الناخب حرية التفضيل ، أى حرية ترتيب أسماء المرشحين بحيث تتقيد اللجان الا انتخابية بالترتيب الذى يقدمه الناخب .

Georges VEDEL, op.cit., p. 149.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 301.

Georges HAURIOU, op.cit., p. 154.

والدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

وهذه الحرية التى يتمتع بها الناخب فى نظام الإنتخاب بالقائمة مع المزج قد أدت بالبعض إلى وصف هذا النظام بأنه " نظام فردى للإنتخاب وليس قوائمى فى حقيقة أمره ، وإن اندرج عند تطبيقه فى نطاق الإنتخاب التعددى والمنطوى على معنى قيام الناخب بإختيار أكثر من مرشح واحد لشغل أكثر من مقعد نيابى واحد ودون أن يجمع بين هؤلاء المختارين حزب سياسى أو برنامج انتخابى موحد ، وبالتالي فإن مدلول نظام القائمة بمعناه الحقيقى المعبر عن وحدة الاتجاه أو البرنامج السياسى أو الانتماء الحزبى بين المرشحين يكون قد اختفى تماماً بصدد النوع المتعدد الرؤوس من الإنتخاب الفردى إذا جاز التعبير " (١) .

لبنان كنموذج لاعتماد نظام القائمة مع المزج :

لقد اعتمد قانون الإنتخاب فى لبنان ، الصادر فى ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠ ، نظام الإنتخاب بالقائمة ، حيث يتم تقسيم لبنان إلى ست وعشرين دائرة انتخابية ، يمثل كل منها بعدد من النواب يكونون جميعاً المجلس النيابى البالغ عدد اعضاءه تسعة وتسعين عضواً . (٢)

(١) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ١٩٧٩ ، ص ٧١٠ . المستشار عيده عويدات : النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم ، ص ٤٧٢ ، حسن الحسن : القانون الدستورى والدستور اللبنانى ، الطبعة الثانية ، ص ١٨٩ .

الطابع الخاص للقوائم فى لبنان :

إذا كان الأصل أن يتم تكوين أو اعداد القوائم الانتخابية فى جميع الأنظمة الانتخابية على أساس حزبي ، بمعنى أن يستقل كل حزب من الأحزاب السياسية بتكوين قائمته الانتخابية التى تعبر عن برامجه وأهدافه واسلوب عمله على نحو يجعل المعركة الانتخابية معركة بين مبادئ لا بين اشخاص ، إلا أن هذا الأصل العام لم يجد تطبيقا له فى لبنان (١) لعدم وجود التنظيم الحزبي السليم وسيادة نظام التكتل الشخصى الذى يقوم بين الأفراد على أساس غير حزبي . ومن هنا فقد أباح قانون الانتخاب اللبائى اجراء الانتخابات على أساس القوائم التى يقوم باعدادها المرشحون ويخوضون بها المعركة الانتخابية : وهى قوائم تعبر كما قلنا عن تآلف وتكتل لبعض الشخصيات الذين يتمتعون بمكانة معينة ويعتقدون بأن لهم تأثيرا على هيئة الناخبين .

فالنواب بالتلفون فى هذه القوائم على أساس مصلحى لا على أساس مذهبي أو فكرى . لذلك لا غرابة أن نجد قائمة تضم عددا من الشخصيات ينتمى كل منها إلى اتجاهات فكرية متباينة أو احزاب سياسية مختلفة (٢) .

والقوائم التى تقدم من جانب المرشحين فى لبنان قد تكون مكتملة وقد تكون غير مكتملة ، أى ناقصة . ومعنى القوائم المكتملة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من المرشحين على قدر العدد المطلوب تمثيله فى الدائرة الانتخابية طبقا للتخصص الطائفى كما هو وارد بالجدول المرافق لقانون الانتخاب ، ومعنى القوائم غير المكتملة أو الناقصة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام البرلمانى فى لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥٤ .

(٢) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ ، ومؤلفنا : النظام الدستورى فى لبنان ١٩٨٣ ، ص ٤٠٦ .

المرشحين أقل من العدد المطلوب انتخابه في الدائرة الانتخابية
(١) .

ويجوز القوائم التي يقدمها المرشحون أنفسهم في لبنان ، هناك ما يسمى بالمرشحين المنفردين الذين يخوضون المعركة الانتخابية استقلا عن القوائم (٢) . فالمرشح يستطيع أن يدخل المعركة الانتخابية منضمًا إلى قائمة معينة يشكلها هو وزملاؤه ، كما يستطيع أن يرشح نفسه مستقلا عن أية قائمة .

الأخذ بنظام القوائم مع المزج :

لقد أدت الأسباب السابقة (افتقاد التنظيم الحزبي السليم والأخذ بنظام قوائم المرشحين وجواز الترشيح الفردي) إلى اعتماد المشرع اللبناني لنظام القوائم مع المزج لا نظام القوائم المغلقة . ومن هنا فإن الناخب لا يكون مقيدا بأن يصوت لقائمة معينة ، بل يستطيع ، وبمحض إرادته ، أن يكون قائمته كما يريد ، ويختار أعضائها كما يشاء ، من بين مرشحي القوائم المتباينة . وهو يستطيع ، إن شاء ، تشكيل قائمته حتى من المرشحين المستقلين

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٩ .
(٢) وقد تحقق ذلك في انتخابات المجلس النيابي اللبناني التي أجريت عام ١٩٧٢ ففي دائرة بيروت الثالثة والتي عدد لها خمسة مقاعد في المجلس النيابي منها أربعة للطائفة السنية ومقعد للروم الأرثوذكس . ظهر هناك لاحتان مكتملتان ضمت كل منهما خمسة مرشحين أربعة للسنة ومرشح للروم الأرثوذكس وظهر بجوار هاتين اللاتين المكتملتين لاتعة ثالثة ناقصة ضمت مرشحين فقط أولهما سني والآخر من طائفة الروم الأرثوذكس . ثم خاض المعركة الانتخابية بجوار مرشحي القوائم السابقة على سبيل الانفراد أحد عشر مرشحا من طائفة السنة بالنسبة للأربعة مقاعد المخصصة لهم ، وثلاثة مرشحين ينتمون لطائفة الروم الأرثوذكس بالنسبة للمقعد المخصص لطائفتهم .
انظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٩ ، وانظر مؤلفنا : النظام الدستوري في لبنان ، ١٩٨٣ ، ص ٤٠٢ .

الذين يخوضون المعركة الانتخابية اعتمادا على جهودهم الذاتية وشعبيتهم في الدائرة (١) .

نظام القوائم والقيود الطائفية في لبنان ،

على أن النظام اللبناني ، وإن أعطى للناخب حرية كبيرة في تكوين قائمته الانتخابية - على النحو السابق ، إلا أن الناخب يكون مقيدا ، بالقيود الطائفية التي حددها قانون الانتخاب . إذ يجب على الناخب أن يراعى ، وهو يصدد اعداد قائمته ، العدد المطلوب تمثيله من كل طائفة في الدائرة الانتخابية (٢) وذلك طبقا لما جاء بالجدول المرافق لقانون الانتخاب . فمثلا أوجب هذا القانون تمثيل دائرة بيروت السادسة بثمانية مقاعد ، مقعدان للسنة ، ومقعدان للدروز ، وثلاثة للطائفة المارونية ، ومقعد لطائفة الروم نيابة الكاثوليك . فإذا كان الناخب يستطيع أن يختار ثمانية مرشحين لتمثيل هذه الدائرة دون التقيد بقائمة معينة ، فإنه يكون مقيدا ، مع ذلك ، بالصفات الطائفية للمرشحين . فهو لا يستطيع ، مثلا ، أن يضمن قائمته ثلاثة مرشحين للسنة ، بدلا من اثنين ، أو أن يختار مرشحا واحدا فقط من الدروز بدلا من عضوين . انه يكون مقيدا بإحترام التقسيم الطائفي للمقاعد كما حددها قانون الانتخاب في الجدول المرافق له (٣) حتى ولو أعد قائمته من أسماء من بين المرشحين المنفردين .

أن نظام القوائم مع المزج مع التقيد بالطابع الطائفي للمرشحين هو صفة النظام الانتخابي في لبنان .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ ،
الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .

(٣) انظر الجدول المرافق لقانون الانتخاب من حيث تحديده لتقسيم المقاعد النيابية في المجلس النيابي اللبناني .
الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١١ ، ومؤلفنا في النظام الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ .

المبحث الثانى القوائم الانتخابية بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى

إذا كان نظام الانتخاب الفردى لا يتصور اجراؤه إلا وفقا لنظام الأغلبية ، فإن نظام الانتخاب بالقائمة يجرى وفقا لنظام الأغلبية ووفقا لنظام التمثيل النسبى . بمعنى أن نظام التمثيل النسبى هو أسلوب لا يمكن تطبيقه إلا فى نظام القوائم (١) .

ونلاحظ فى هذا الصدد تباين الأنظمة النيابية . فمنها ما يضع فى الاعتبار الأول ضرورة قيام أغلبية متماسكة فى البرلمان وتحقيق نوع من الاستقرار الحكومى فتتبع ، من أجل ذلك ، أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ومنها ما يضع فى المقام الأول ضرورة تحقيق العدالة بين جميع القوى والأحزاب السياسية وابتعاد نوع من المعارضة الجادة وهو أمر لا يتحقق إلا بإتباع أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، وذلك على الرغم من تعقيد هذا النظام وصعوبة تطبيقه .

وتبعا لهذه الاعتبارات ، يمكن تقسيم النظام الانتخابى بالقوائم إلى انتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية ، وانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى .

ولدراسة هذين النظامين ، سوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين

التاليين :

(١) :

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115, Andre HAURIOU, op.cit., p. 302;

Georges VEDE, op.cit., p. 148.

الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ .
الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

المطلب الأول : فى الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية .
المطلب الثانى : فى الانتخابات بالقائمة على أساس التمثيل
النسبى .

المطلب الأول الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية

تسرى هنا ذات الأحكام التى سبق الحديث عنها بصدد الانتخاب
الفردى على أساس الأغلبية (١) . إذ يمكن أن يجرى الانتخاب
بالقائمة على أساس الأغلبية البسيطة أو النسبية ، كما يمكن أن
يجرى على أساس الأغلبية المطلقة ، بمعنى أن الانتخاب بالقائمة
يمكن تصوره على دور واحد ، كما يمكن تصوره على دورين .

أ - الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة ،
فى هذا النوع من الانتخابات تفوز القائمة التى تحصل على
أكبر عدد من الأصوات التى أعطيت صحيحة فى الدائرة (٢) ، وذلك
دون نظر إلى مجموع الأصوات التى حصلت عليها بقية القوائم الأخرى
، وبمعنى آخر ، أن الفوز يكون للقائمة التى تحصل على أكبر
الأصوات عددا حتى لو كان مجموع الأصوات التى نالتها القوائم
الأخرى المتنافسة يزيد فى مجموعه على نصف الأصوات التى أدلى
بها فى الدائرة .

Pierre PACTET, op.cit., p. 62.

Claude leclercq op.cit., p. 129.

Georges nedel op.cit., p. 148.

(٢) ومع ذلك يذهب الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبى
يمكن أن يجد تطبيقه خارج نظام القوائم ، فهو ، على خلاف ما يراه البعض
، يمكن أن يطبق دون اتباع نظام القوائم وذلك على النحو الذى جرى
اتباعه فى جمهورية أيرلندا .

Jaques CADART, op.cit., p. 244.

الدكتور سعاد الشقراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص
١١١

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة معينة مخصص لها ستة مقاعد وكان هناك ثلاث قوائم لأحزاب ثلاثة متنافسة هي أ ، ب ، ج ، ونالت قائمة الحزب الأول ١٠٠٠ صوت ، وقائمة الحزب الثانى ٨٠٠ صوت ، وقائمة الحزب الثالث ٦٠٠ صوت ، فإن قائمة الحزب الأول هي التى تفوز بجميع المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، أى المقاعد الستة ، لأنها نالت أكثر الأصوات عددا بالرغم من عدم حصول قائمة الحزب الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ومن حصول قائمتى الحزبين الآخرين على أكثر من ٥٠ ٪ من عدد الأصوات التى أعطيت صحيحة .

ب- الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية المطلقة :

إذا كان الانتخاب بالقائمة يجرى على أساس الأغلبية المطلقة لا النسبية ، فإن ذلك يعنى أن القائمة التى تفوز يجب أن تحصل - فى الدور الأول - على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، فيلزم حصولها على أكثر من ٥٠ ٪ من عدد الأصوات المعطاة صحيحة فى الدائرة (١) ، أى على مجموع من الأصوات يفوق مجموع ما حصلت عليه بقية القوائم مجتمعة . فإذا حصلت أحد القوائم على هذه النسبة فازت بجميع مقاعد الدائرة وانتهت الانتخابات فى الدور الأول . على أنه فى الحالة التى لا تحصل فيها أى من القوائم على نسبة الأغلبية المطلقة ، فإن الانتخابات تجرى أعادتها بين القوائم وذلك حسب التنظيم الذى يعتمده قانون الانتخاب . ولا يشترط فى دور الاعادة حصول القائمة الفائزة على نسبة الأغلبية المطلقة ، بل يكتفى بحصولها على نسبة الأغلبية البسيطة ، أى النسبية ، لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة (٢) .

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

(١)

الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
الدكتور محمد عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ .
(٢) هذا ونلاحظ أن دول الاتحاد السوفيتى ودول الديمقراطيات الشعبية تطبق نظام القوائم بالأغلبية على دورين ، وإن كان الأستاذ هوريو يشير =

نظام الأغلبية وعدم العدالة بين الأحزاب السياسية :

قيل أن نظام الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية يؤدي إلى ظلم الأقليات السياسية حيث لا يعطيها تمثيلا يتناسب مع الأهمية العددية للأصوات التي حصلت عليها ، بل وقد يؤدي إلى حرمان الأحزاب السياسية التي لم تحصل على الأغلبية المطلوبة ، المطلقة أو النسبية (١) ، من التمثيل في المجالس النيابية . الأمر الذي يؤدي إلى أعمال قطاعات عريضة من الهيئة الناجبة تصل في أحسن صورها كما ، يقول البعض ، إلى ٥٠ ٪ (٢) .

ولن نجد خيرا من المثالين التاليين لتبيان الغبن الذي يلحق بأحزاب الأقلية في حالة اتباع أسلوب الانتخابات بالقائمة على أساس الأغلبية : الأول نظري ذكره لنا العلامة الدستوري الدكتور وحيد رافت ، والآخر واقعي ساقه لنا الأستاذ موديس دوفرجييه . ففي المثال الأول يذكر الدكتور وحيد رافت : " انه لو افترضنا أن دائرة كبيرة خصص لها عشرة مقاعد بالبرلمان ، وكان مجموع أصوات الناخبين في هذه الدائرة ١٠.٠٠٠ وعدد الأحزاب المتنافسة ثلاثة أ ، ب ، ج . يقدم كل منها قائمة بعشرة مرشحين من أنصاره . فحصلت قائمة الحزب " أ " على ٥.٠٠١ وقائمة الحزب " ب " على ٣.٥٥٠ وقائمة الحزب " ج " على ١.٤٤٩ مثلا . فقائمة الحزب " أ " هي التي تفوز لحصولها على أغلبية أصوات الدائرة . ويترتب على ذلك أن الحزب " أ " يحصل على جميع مقاعد الدائرة العشرة ، بينما لا تحصل أحزاب الأقلية (ب ، ج) على أي مقعد . وبعبارة أخرى فإن ٥.٠٠١ ناخبا ،

== إلى أن الدور الثاني في هذه الدول لا يكون له معنى أو فائدة نظراً لوجود قائمة واحدة لحزب واحد .

Andre HAURIU, op.cit., p. 313.

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠

(٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

أى نصف عدد الناخبين زائدا واحدا ، هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة ، بينما بقى ٤٩٩٩ ناخبا ، أى نصف عدد الناخبين ناقصا واحدا ، بدون أن يمثلهم أحد : وإذا لم يكن هناك إلا حزبان (أ ، ب) وحصل الأول على ٥٠٠٠ صوتا ، والثانى على ٤٩٩٩ صوتا ، فالنتيجة واحدة فى البلاد التى تراعى تمثيل الأغلبية فقط ، إذ أن الحزب " أ " هو الذى يحصل على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب " ب " أى مقعد منها ، مع أن الفرق بين الأصوات التى حصل عليها كل منهما فى الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين ... فإذا تكررت هذه العملية فى جميع الدوائر بالقطر أو فى معظمها ، فإنه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقلية بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلا يتناسب مع أهميتها (١) .

المثال الثانى الذى ساقه لنا الأستاذ موريس دوفرجير قد جاء به من واقع ما أسفرت عن نتائج الانتخابات فى تركيا فى الفترة ما بين عام ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ حيث كان يسودها ، فى هذه الفترة ، نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة القائم على أساس الأغلبية . ففى ظل هذا النظام حصل الحزب الديمقراطى عام ١٩٥٤ على ٩٣٪ من المقاعد النيابية ، بينما لم يحصل من أصوات الناخبين إلا على ٥٨٪ . أما الحزب الجمهورى فلم يحصل من المقاعد سوى على ٥٪ ، بينما حصل على ٣٥٪ من أصوات الناخبين (٢) .

الاتفاق اذن يكاد يكون تاما بين الفقه الدستورى على أن نظام الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية يؤدى إلى محاباة حزب الأغلبية بقدر ما يؤدى إلى ظلم الأقليات السياسية . فهو لا يقيم وزنا لأصوات الناخبين التى أعطيت لأحزاب الأقلية ، بل سوف تهدر هذه الأصوات وتذهب سدى على حد قول الفقه الدستورى

(١) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٢) Maurire DUVERGER, op.cit., p. 115.

(١) المعاصر. أن هذا النظام من شأنه الحيلولة دون تحقيق العدالة بكل صورها وبجميع أشكالها . ورغبة في تحقيق هذه العدالة الإنتخابية ، ورفعاً للظلم الذي يحيط بالأقليات السياسية ، وتحقيقاً لتمثيل اصدق للشعب ، لجأت بعض الدول إلى نظام التمثيل النسبي .

المطلب الثاني

الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي (٢)

"La representation Proportionnelle"

يعمل نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي على توزيع المقاعد النيابية المقررة لكل دائرة (٣) على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها (٤) .

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠ .
الدكتور عبد الحميد متولي : الوجيز في النظريات السياسية والأنظمة السياسية ، ١٩٥٨ ، ص ٢٥٣ ، ٢٥٤ .
الدكتور السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ و ١٤٧ .
الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، ص ١٧٠ .
الدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠ .

(٢) يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبي قد عرف منذ أكثر من قرن ، حيث تبنته على التعاقب أغلب دول أوروبا منذ نهاية القرن التاسع عشر . ويشهد الواقع على أن بريطانيا العظمى وفرنسا - عدا فترة وجيزة - قد رفضتا التسليم بهذا النظام .

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

وفي هذا المعنى أيضا :

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 269.

(٣) ويفترض نظام التمثيل النسبي الأخذ بنظام القوائم ، إذ لا يمكن تصورة بالنسبة لنظام الانتخاب الفردي .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

الكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .
الدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٣١ .
(٤) انظر فيما يتعلق بنظام التمثيل النسبي :

فالفوز لا يكون للقائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات البسيطة أو المطلقة كما هو الحال في نظام الانتخاب بالأغلبية ، بل يتم توزيع المقاعد النيابية على القوائم المختلفة بحسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل منها . أي أن التمثيل يكون متناسيبا للأحزاب تبعا لقوتها الانتخابية *force electorale a leur force numerique respective* أو لقوتها العددية (١) .

هكذا يعمل نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي على ضمان التمثيل لكل الأحزاب والاتجاهات السياسية بالدولة (٢) . دون أن يقصر ذلك على الحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات (٣) .

ويضرب لنا الأستاذ اندريه هوريو مثلا يوضح فيه مدى الفارق بين نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي والانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية . فلو فرض أن دائرة معينة خصص لها ستة مقاعد وفيها ١٢٠٠٠ مقترع ، وأن هناك قائمتين لحزبين سياسيين " أ " ، " ب " ، ونالت قائمة الحزب " أ " ٨٠٠٠ صوت بينما حصلت قائمة الحزب " ب " على ٤٠٠٠ صوت ، فإذا كان نظام الانتخاب يقوم على أساس التمثيل النسبي ، فإن الحزب " أ " يفوز

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.

Georges VEDEL, op.cit., p. 146.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154; Jacques CADART, op.cit., p. 236;

Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

ومن الفقه العربي انظر : الدكتور سعاد الشقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١١ ، والدكتور ثروت بدوي ، النظم السياسية السابق ص ٢٤٠ ، الدكتور محمد عاطف البنا المرجع السابق ص ٢٨٦ ، الدكتور وعيد رأفت ، المرجع السابق ص ٢٧٨ ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

الانتخابى يقوم على أساس الأغلبية المطلقة فإن الحزب " أ " يفوز بجميع المقاعد الستة المخصصة للدائرة ، بينما يحرم الحزب " ب " من الحصول على أى مقعد فلا يكون له نصيب فى التمثيل النيابى رغم حصوله على ٤٠٠٠ صوتا انتخابيا (١) .

على هذا النحو نجد أن نظام التمثيل النسبى يهدف إلى تمثيل الأحزاب المختلفة بحيث يحتظى كل حزب بعدد من المقاعد يتناسب وأهميته الانتخابية فى الدائرة .

هذا ويلاحظ أن الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى يمكن أن يجرى وفقا لنظام القوائم المغلقة ، ويمكن أن يجرى وفقا لنظام القوائم مع المزج (٢) ، وذلك على خلاف نظام الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . إذ لا يمكن تصور اجراء هذا النظام الأخير إلا وفقا لنظام القوائم المغلقة ، سواء كانت بغير تفضيل أو مع التفضيل .

ولدراسة نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ينبغي أن نعرض لصور التمثيل النسبى من حيث اجرائه وصعوبات تطبيقه ، ثم لتقديره .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : فى صور التمثيل النسبى .

الفرع الثانى : فى تقدير نظام التمثيل النسبى .

Andre HAURIU, op.cit., p. 303.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

ونظر الأمثلة التى دأقها الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٨ ، والدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ .

الفرع الأول صور التمثيل النسبي (١)

إذا كان التمثيل النسبي يهدف ، كما سبق القول ، إلى حصول قائمة كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب مع ما حصلت عليه من أصوات ، فإن ميزة العدالة التي يحققها هذا النظام تقابلها صعوبات عملية بالغة الدقة ، شديدة التعقيد ، وذلك من حيث كيفية توزيع المقاعد النيابية وفقا لنتائج عملية الانتخاب (٢) .

ويميز الفقه الدستوري ، في هذا الخصوص ، بين صورتين من صور التمثيل النسبي : الأولى هي صورة التمثيل النسبي على مستوى الدوائر أو المستوى المحلي *La R.P. Approchee* ، والثانية هي صورة التمثيل النسبي على مستوى الدولة أو الشامل *La R.P. Integrale* (٣) :

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.

(١) انظر :

(٢) ويشير جاك كادار في شأن هذه الصعوبات أنه إذا كانت نتائج التمثيل النسبي قد لاقت قبولا لدى الدول الصغيرة وعلى وجه الخصوص سويسرا والدول الإسكندنافية ، فإن نتائجها كانت غير محمودة أو غير مرضية ، بل ومدمرة في ثلاث دول كبرى : ألمانيا فيما بين ١٩١٩ و ١٩٣٣ وفرنسا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ وإيطاليا المعاصرة . ويستطرد هذا الفقيه قائلا : أن الصعوبات التي تحيط بهذا النظام والمتعلقة بالنتائج تمتد إلى حد ما بسيطة بالنسبة للمضار الأخرى الخطيرة الشأن التي يمكن أن تصيب النظم السياسية والديمقراطية .

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

وانظر في هذا الخصوص أيضا : الدكتور سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١١ .

(٣) راجع في شأن هذا التقسيم :

Jacques CADART, op.cit., p. 236;

Pierre PACTET, op.cit., p. 64.

= Andre HAURIU, op.cit., p. 303.

على أنه قبل الدخول فى تبيان كيفية توزيع المقاعد النيابية - وفقا لنظام التمثيل النسبى ، سواء على مستوى الدوائر أو على مستوى الدولة - فإن هناك تساؤلا لابد وأن يثار خاصا بمعرفة القواعد الحسابية التى يتم على أساسها توزيع المقاعد . وتتمثل هذه القواعد الحسابية فى ثلاث هى :

الأولى : قاعدة القاسم الانتخابى $La\ quotient\ electoral$ ، والذى ينتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد النيابية المقررة . فإذا كان عدد الأصوات فى دائرة ما ١٠.٠٠٠ وكان عدد المقاعد المطلوب شغلها ١٠ ، فإن القاسم الانتخابى يكون $\frac{10000}{10} = 1000$ وهذا الرقم هو الذى يتخذ مقياسا لتوزيع المقاعد بين الأحزاب على النحو الذى سنبينه فيما بعد .

الثانية : قاعدة العدد الموحد أو الرقم الثابت $NOMBRE\ FIXE$ $le\ quotient\ fixe$ وهذا الرقم يختلف عن خارج القسمة فى أنه معروف سلفا ، وهو يكون واحدا بالنسبة لكل الدوائر ، والشارع هو الذى يحدده . وتحصل كل قائمة على عدد معين من المقاعد بمقدار ما تحتويه أصواتها من هذا العدد الموحد (١) .

الثالثة : قاعدة المتوسط القومى ، وهى قليلة الإستعمال . وطريقة المتوسط القومى $Le\ quotient\ national$ تتمثل فى الناتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى

« ومن الفقه المصرى ، انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٦ . الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(١) André HAURIU, op.cit., p. 303.

والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها .

الدولة كلها على عدد المقاعد النيابية المطلوب شغلها (١) ، ويكون لكل قائمة من المقاعد بقدر ما تضمنته من أصوات بالنسبة للمتوسط القومى .

بعد تبين هذه القواعد الحسابية التى تستخدم بشأن احتساب نتائج الانتخابات وتوزيع المقاعد على مختلف القوائم ، نعود إلى الحديث عن أشكال التمثيل النسبى سواء على مستوى الدوائر أو على المستوى المحلى ، وسواء على مستوى الدولة لتبين كيفية توزيع المقاعد النيابية بين الأحزاب المتنافسة .

أولا :

التمثيل النسبى على مستوى الدوائر والمستوى المحلى

يعد أسلوب التمثيل النسبى على مستوى الدوائر أو المستوى المحلى أكثر الأساليب انتشارا . إذ يتم توزيع المقاعد على مستوى الدائرة على مرحلتين :

الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد النيابية على أساس القاسم الانتخابى .

والثانية : يتم فيها توزيع المقاعد المتبقية ، التى لم يتم توزيعها بناء على القاسم الانتخابى فى المرحلة الأولى .

Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 116-117.

Georges BURDEAU, op.cit., pp. 156-157;

Julien LAFERRIERE, op.cit., pp. 571-572,

الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٧ .
ومؤلف : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٠ وما بعدها .

المرحلة الأولى : توزيع المقاعد بناء على القاسم الانتخابي :
وهذا القاسم ينتج كما قلنا بقسمة عدد الأصوات التي أعطيت
صحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها (١) ، وتفوز
كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر عدد مرات حصولها على رقم القاسم
الانتخابي . ومن ثم فإن القائمة التي لم تحصل على رقم القاسم
الانتخابي لا تفوز بأي مقعد . إذ يمثل القاسم الانتخابي الحد
الأدنى للحصول على مقعد النيابة (٢) .

فلو فرضنا أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات التي أعطيت
صحيحة فيها ١٢٠٠٠ وقد خصص لهذه الدائرة أربعة مقاعد ، فإن
القاسم الانتخابي أو متوسطه يكون على النحو التالي $\frac{12000}{4} = 3000$.
فهذا الناتج يمثل - كما قلنا - الحد الأدنى للحصول
على المقعد النيابي والذي يجب أن تتأهله أي قائمة للفوز به . كما
يضاعف عدد المقاعد للقائمة بقدر ما يضاعف لها من رقم المتوسط .

فلو افترضنا أن هذه الدائرة كان بها أربع قوائم لأحزاب مختلفة
وحصلت قائمة الحزب " أ " على ٦٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب " ب " على ٣٠٠٠ صوت ،
وحصلت قائمة الحزب " ج " على ٣٠٠٠ صوت ،
فإن قائمة الحزب " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على ضعف القاسم
الانتخابي ، وتفوز كل قائمة من الحزبين " ب " ، " ج " بمقعد واحد
لحصول كل منهما على رقم يعادل فقط رقم القاسم الانتخابي .

على أن نتائج الانتخابات ليست دائما على هذا النحو من
البساطة والسهولة ، ذلك أن الفرض السابق قد لا يحدث على
الإطلاق . وإذا حدث فهو أمر نادر الوقوع ، إذ تنتهي تبعاً له عملية

Andre HAURIU, op.cit., p. 303.

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

(٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ . وانظر الدكتور ورايت
ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ وما بعدها .

توزيع المقاعد وهنا يكتفى بالمرحلة الأولى فقط لإظهار نتيجة الانتخابات دون الخوض في مشكلات حسابية غاية في التعقيد (٢)

غير أن واقع العمل الانتخابي يكشف لنا عن حصول بعض القوائم على أصوات تفوق رقم القاسم الانتخابي ولا تبلغ في نفس الوقت رقما صحيحا له ، وقد تحصل بعض القوائم على عدد من الأصوات يقل عن الحد الأدنى للقاسم الانتخابي . الأمر الذي يثير مشكلة البقايا *Probleme des restes* من الأصوات التي لم يتم تمثيلها . كما ينتج عن ذلك عدم شغل بعض مقاعد النيابة بالدائرة ، الأمر الذي يثير مشكلة المقاعد المعلقة في الهواء (٣)

Probleme des sieges en l'air

ففي المثال الذي ساقه الأستاذ جاك كادار (٤) والذي يجمل في أنه لو أن دائرة معينة بلغ عدد الأصوات الصحيحة بها ١٢٥٠٠٠ ، وكان عدد المقاعد المخصصة لها خمسة ، فإن القاسم الانتخابي يكون $\frac{125000}{5} = 25000$.

وإذا كان هناك ثلاث قوائم أ ، ب ، ج :

وحصلت القائمة أ على ٦٠٠٠٠ صوت ،

وحصلت القائمة ب على ٤٦٠٠٠ صوت ،

وحصلت القائمة ج على ١٩٠٠٠ صوت ،

فإن توزيع المقاعد يتم وفقا للقاسم الانتخابي السابق على النحو التالي : القائمة أ $= \frac{60000}{25000} = 2$ مقعد ويتبقى ١٠٠٠٠ صوت ،

القائمة ب $= \frac{46000}{25000} = 1$ مقعد ويتبقى ٢١٠٠٠ صوت .

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 572.

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 572.

الدكتور ادمون رباط ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص ٤٣٣ .

(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 236.

القائمة ج = $\frac{١٩٠٠٠}{٢٥٠٠٠}$ صفر مقعد ويتبقى ١٩٠٠٠ صوت غير مستعملة

ان القائمة " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على رقم القاسم الانتخابى مرتين ، ويتبقى لها ١٠ر٠٠٠ صوت غير مستغلة . والقائمة " ب " تفوز بمقعد واحد لأنها استجمعت رقم القاسم الانتخابى مرة واحدة ويتبقى لها ٢١٠٠٠ صوت غير مستغلة ، أما القائمة " ج " فلم تفز بأى مقعد لعدم حصولها على عدد من الأصوات يساوى القاسم الانتخابى ومن ثم يتبقى لها ١٩٠٠٠ صوت بدون تمثيل .

كيف إذن يتم توزيع المقعدين المتبقيين وهما المقعد الرابع والمقعد الخامس فى المثال السابق ؟

المرحلة الثانية : كيفية توزيع المقاعد المتبقية :

ان هناك اسلوبين لتوزيع المقاعد المتبقية التى لم يتم توزيعها على أساس القاسم الانتخابى فى المرحلة الأولى :

الأسلوب الأول هو اسلوب أكبر البواقى .

الأسلوب الثانى هو اسلوب أكبر المتوسطات .

الأسلوب الأول وهو اسلوب أكبر البواقى (١) De plus fort

أو البقايا الكبرى (٢) Des plus grands restes

ومفاد هذا الأسلوب أن يتم اسناد المقاعد المتبقية فى الدائرة للقوائم التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات غير المستعملة .

ففى المثال السابق تحصل قائمة الحزب " ب " على المقعد الرابع إذ لديها ٢١ر٠٠٠ صوت غير مستعمل ، وتحصل قائمة الحزب " ج " على

Jacques CADART, op.cit., P. 237.

Andre HAURIU, op.cit., P. 304;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 157;

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 574.

(١)

(٢)

المقعد الخامس لأن لديها ١٩.٠٠٠ صوت غير مستعمل ومن ثم تكون النتيجة النهائية على النحو التالي :

قائمة الحزب " أ " مقعدان على أساس القاسم الانتخابي .

قائمة الحزب " ب " مقعدان (مقعد واحد على أساس القاسم الانتخابي ومقعد آخر على أساس أكبر البواقي .

قائمة الحزب " ج " مقعد واحد على أساس أكبر البواقي .

وبذلك تكون جميع المقاعد بالدائرة قد مثلت وتم شغلها .

ويشير الفقه إلى أن طريقة توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقي من شأنها إعطاء الفرصة للأحزاب الصغيرة (١) للتمثيل في البرلمان رغم عدم حصولها على عدد من الأصوات يعادل القاسم الانتخابي المطلوب للتمثيل ، وهذا الأسلوب هو المعمول به في سويسرا (٢) .

الأسلوب الثاني هو أسلوب أكبر المتوسطات أو المتوسطات الأكبر *Le systeme de la plus forte moyenne* (٣) .

وهذا الأسلوب يعد أكثر تعقيدا من سابقه ، وإن كان الفقه يرى فيه أنه أكثر دقة وأقرب إلى تحقيق التناسب (٤) *Plus exactement proportionnelle*

(١) Andre HAURIU, op.cit., P. 304.

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، ص ١٢١ .

(٢) الدكتور وحيد رانت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ ويشير إلى أن هذا الأسلوب هو الأكثر عدالة . ومع ذلك يشير كل من الدكتور وابت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب إلى أن النظام السويسري (أكبر البقايا) لا يحقق العدالة المطلقة ، ولا يحقق التمثيل النسبي المطلق . انظر مؤلفهما : نظامنا الانتخابي كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٤٧ .

(٣) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 573.

(٤) Jacques CARDART, op.cit., P. 237.

ومفاد هذا الأسلوب أن المقاعد التي لم يتم توزيعها على أساس القاسم الانتخابي تمنح للقوائم التي حصلت على المتوسط الأكبر ، وللحصول على رقم المتوسط الأكبر ، تعطى كل قائمة مقعدا اضافيا على سبيل الإقتراض وبعبارة أخرى ننتظر بإعطاء مقعد زائد لكل قائمة ثم نقوم بإستخراج متوسط كل قائمة . بقسمة الأصوات التي حصلت عليها على عدد المقاعد (بعد الإضافة إليها ذلك المقعد الإضافي التخيلي) لنرى عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة ، وبعد المقارنة يعطى المقعد الزائد للقائمة التي تحصل على المتوسط الأكبر (١) ويكون ذلك على النحو التالي :

عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة

المتوسط = $\frac{\text{عدد المقاعد التي حصلت عليها وفقا للقاسم الانتخابي} + \text{مقعد افتراضي}}{\text{عدد المقاعد التي حصلت عليها وفقا للقاسم الانتخابي} + \text{مقعد افتراضي}}$

وبعد ذلك يمنح المقعد الشاغر للقائمة التي تحصل على أكبر المتوسطات " فإذا كان هناك أكثر من مقعد ، فتتبع ذات الطريقة حتى يتم شغل كل المقاعد المتبقية .

ففي المثال السابق ، الذي ساقه لنا الأستاذ جاك كادار ، يجرى استخراج المتوسط الأكبر على النحو التالي :

٦٠٠٠ صوت

القائمة "أ" = $\frac{3 \text{ مقعد (2 مقعد حقيقي بناء على القاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)}}{6000 \text{ صوت}}$

٤٦٠٠ صوت

القائمة "ب" = $\frac{2 \text{ مقعد (1 مقعد حقيقي بناء على القاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)}}{4600 \text{ صوت}}$

Andre HAURIU, op.cit., P. 304;
Jacques CADART, op.cit., P. 237;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 157.

(١)

القائمة "ج" =
(صفر مقعد حقيقي بناء على القاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
المتوسط = ١٩٠٠٠ صوت

على هذا النحو نجد أن أكبر المتوسطات هو ٢٣٠٠٠ الخاص
بالقائمة "ب" وبالتالي تمنح المقعد الرابع لحصولها على أكبر
المتوسطات بين القوائم المتنازعة .

هذا بالنسبة للمقعد الرابع ، فما الحل بالنسبة للمقعد الخامس
؟ انه يلزم لتوزيعه على القوائم اتباع نفس الخطوات بعد اعطاء كل
قائمة مقعدا افتراضيا على النحو التالي :

٦٠٠٠٠ صوت

القائمة "ا" =
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
٢٠٠٠٠ صوت =
٤٦٠٠٠ صوت

القائمة "ب" =
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي بعد حصولها على مقعد في التوزيع الأول
+ مقعد افتراضي)
١٥٣٣٣ صوت
١٩٠٠٠ صوت

القائمة "ج" =
مقعد واحد (صفر مقعد حقيقي + مقعد افتراضي)
١٩٠٠٠ صوت =

ويمقارنة هذه المتوسطات نجد أن أكبرها هو الخاص بقائمة الحزب
"أ" ومن ثم فتفوز بالمقعد الخامس ، وتكون النتيجة النهائية هي :
قائمة الحزب "أ" = ٣ مقاعد : (٢ مقعد بمقتضى القاسم الانتخابي
+ مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)
قائمة الحزب "ب" = ٢ مقعد : (١ مقعد بمقتضى القاسم الانتخابي
+ مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)
قائمة الحزب "ج" = لا تحصل على أى مقعد .

وقد عقد الأستاذ جاك كادار مقارنة بين النتائج المترتبة على اتباع طريقة أكبر البقايا واتباع طريقة أكبر المتوسطات ، مشيراً إلى أن طريقة أكبر المتوسطات تفيد الأحزاب الكبرى دون الصغرى . ذلك أن هذه الطريقة قد ترتب عليها منح الحزب " أ " مقعداً ثالثاً بينما لم يحصل الحزب " ج " على أى مقعد . وذلك على خلاف طريقة أكبر البقايا حيث لم يحصل الحزب " أ " إلا على مقعدين بينما حصل الحزب " ج " على مقعد واحد . ولذلك فإن طريقة أكبر البقايا تعمل دائماً لصالح الأحزاب الصغيرة (١) . ويتم استخدام هذه الطريقة (أكبر المتوسطات) فى بلجيكا (٢) .

ويعطى الأستاذ اندريه هوريو (٣) مثلاً آخر يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد وفقاً لنظام أكبر البقايا ونظام أكبر المتوسطات ، فيقول : لو أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات الصحيحة فيها ٧٥٠٠٠ صوتاً وقد خصص لهذه الدائرة خمسة مقاعد ويتزاحم عليها أربع قوائم ، وحصلت القائمة " أ " على ٣٥٠٠٠ صوت والقائمة " ب " على ٢١٠٠٠ صوت وحصلت القائمة " ج " على ١٢٠٠٠ صوت والقائمة " د " على ٧٠٠٠ صوت . فإن توزيع المقاعد يتم على مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد تبعاً للناسم الانتخابي . .

المرحلة الثانية : ويتم فيها توزيع البقايا من المقاعد أما على أساس أكبر البواقي أو على أساس أكبر المتوسطات .

Jacques CADART, op.cit., P. 238;

Andre HAURIU, op.cit., P. 304.

وفى هذا المعنى انظر : الدكتور مصطفى أبوزيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٢

(٢) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٤٧

Andre HAURIU, op.cit., PP. 305 et suiv.

المرحلة الثالثة : ويتم فيها احتساب النتيجة النهائية للتوزيع .

ويتم تحديد القاسم الانتخابي بقسمة عدد الأصوات الصحيحة فى الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها ، وذلك علم ، النحو التالى

$$\text{القاسم الانتخابي} = \frac{\text{عدد الأصوات الصحيحة } 70000}{\text{عدد المقاعد } 10000} = 7 \text{ صوتا}$$

ثم توزع المقاعد على القوائم الأربع على النحو التالى:

$$\text{قائمة الحزب "أ"} = \frac{30000}{10000} = 3 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ب"} = \frac{21000}{10000} = 2 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ج"} = \frac{14000}{10000} = 1 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "د"} = \frac{7000}{10000} = 0 \text{ مقعد}$$

فيكون التوزيع المبدئى هو حصول قائمة الحزب " أ " على مقعدين ، وحصول قائمة الحزب " ب " على مقعد واحد ، ويبقى مقعدان شاغران .

ويشير هوديو إلى أن توزيع المقاعد المتبقية يكون وفقا لطريقة أكبر البواقي أو لطريقة أكبر المتوسطات .

وتبعاً لنظام أكبر البواقي تمنح المقاعد المتبقية فى الدائرة للقوائم التى يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستغلة بالترتيب فيكون على النحو التالى :

قائمة الحزب " أ " مقعدان (30000 صوت مستعمل) تبقى 0000 صوت غير مستعمل .

قائمة الحزب " ب " ١ مقعد (١٥٠٠٠ صوت مستعمل) تبقى
٦٠٠٠ صوت غير مستعمل .
قائمة الحزب " ج " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى
١٢٠٠٠ صوت غير مستعمل .
قائمة الحزب " د " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى
٧٠٠٠ صوت غير مستعمل .

ويلاحظ هنا أن أكبر البواقي يخص القائمة " ج " ، ومن ثم فهي
التي تفوز بالمقعد الرابع من المقاعد الشاغرة ، ثم يلي القائمة " ج
" فى عدد الأصوات الباقية القائمة " د " ومن ثم فتفوز بالمقعد
الخامس .

وتبعاً لما سبق يكون التوزيع النهائى للمقاعد وفقاً لنظام أكبر
البواقي هو "

قائمة الحزب " أ " : ٢ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم
الانتخابى .
قائمة الحزب " ب " : ١ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم
الانتخابى .
قائمة الحزب " ج " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على
أساس أكبر البواقي .
قائمة الحزب " د " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على
أساس أكبر البواقي .

وتبعاً لنظام أكبر المتوسطات الذى يفترض اعطاء مقعداً اضافياً
لكل القوائم على سبيل المجاز ، ثم القيام باستخراج متوسط كل
قائمة بقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها القائمة على عدد
المقاعد (التى فازت بها وفقاً للقاسم الانتخابى مضافاً إليها
المقعد المفترض) ، فإن الأمر يجرى على النحو التالى لاستخراج
المتوسط :

القائمة "أ" =	٣٥٠٠٠	= ١١٦٦٦ صوتا.
٣ مقعد (مقعدان حقيقيان وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)	٢١٠٠٠	
القائمة "ب" =		١٠٥٠٠ صوتا
٢ مقعد (١ مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)	١٢٠٠٠	
القائمة "ج" =		١٢٠٠٠ صوتا
١ مقعد (صفر مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)	٧٠٠٠	
القائمة "د" =		٧٠٠٠ صوتا
١ مقعد (صفر مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)		

وتبعاً لهذا الأسلوب تفوز القائمة "ج" بالمقعد الرابع ، إذ هي التي يتوفر لها أكبر المتوسطات أى ١٢٠٠٠ صوت ، وهو المتوسط الأقوى لهذه القوائم . وفى هذه الحالة يتحول المقعد المفترض للقائمة "ج" إلى مقعد حقيقى .

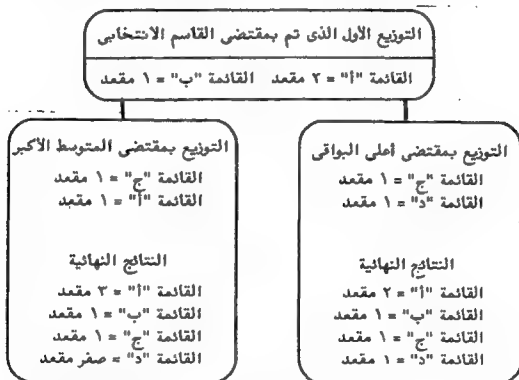
أما بالنسبة للمقعد الخامس الذى لم يتم توزيعه ، فإنه يلزم لاسناده إلى أى قائمة إعادة الأسلوب السابق بعد اعطاء كل قائمة مقعداً افتراضياً على نحو ما رأينا من قبل ، ويجرى الأمر على النحو التالى :

القائمة "أ" =	٣٥٠٠٠	= ١١٦٦٦ صوتا
٣ مقعد (٢ مقعد حقيقى + مقعد مفترض)		
القائمة "ب" =	٢١٠٠٠	١٠٥٠٠ صوتا
٢ مقعد (١ مقعد حقيقى + مقعد مفترض)		
القائمة "ج" =	١٢٠٠٠	٦٠٠٠ صوتا
٢ مقعد (١ مقعد حقيقى + ١ مقعد مفترض)		
القائمة "د" =	٧٠٠٠	٧٠٠٠ صوتا
١ مقعد (صفر مقعد حقيقى + ١ مقعد مفترض)		

ومنا نلاحظ أن أكبر المتوسطات يخص القائمة "أ"، ومن ثم فإنها هي التي تفوز بالمقعد الخامس . وتكون نتيجة التوزيع الثاني للمقاعد على النحو التالي :

- التوزيع الأول : القائمة "أ" : ٢ مقعد .
القائمة "ب" : ١ مقعد .
التوزيع الثاني : القائمة "ج" : ١ مقعد .
وتكون النتيجة النهائية لتوزيع المقاعد هي :
القائمة "أ" : ٣ مقاعد ، القائمة "ب" : ١ مقعد
القائمة "ج" : ١ مقعد ، القائمة "د" : صفر (١) .

(١) ويوضح الأستاذ أندريه هوريو كيفية توزيع المقاعد مقارنة بالنتائج المترتبة على استخدام طريقة أكبر البواقي ، وطريقة أكبر المتوسطات .



Andre HAURIU, op.cit., P. 308.

طريقة أكبر المتوسطات (اسلوب هوندت) Le systeme de Hondt
 اكتشف هوندت العالم الرياضى بيلجيكيا طريقة تكمن بمقتضاها
 - بصورة مباشرة - من معرفة نتائج الانتخابات التى تجرى على
 أساس التمثيل النسبى دون حاجة إلى اتباع الراحل الثلاث السابقة
 (١) ، ، أو حتى التفريق بين المقاعد التى حصل عليها القوائم
 بمقتضى القاسم الانتخابى والمقاعد المتبقية . ان هذا الطريق
 الذى ابتدعه هوندت يوصل إلى النتيجة النهائية للإنتخاب دفعة
 واحدة . ويسمى هذا الأسلوب
 Systeme du quotient approche ou
 Systeme du division electoral (٢)

وقد حصر هوندت اسلوبه فيما يلى :

١ - تقسم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ وهكذا بقدر عدد القوائم الانتخابية . فإذا كانت هناك أربعة قوائم فيتم تقسيم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على الأعداد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ .

٢ - يرتب ناتج القسمة ترتيبا تنازليا الأكبر فالأقل ويكتفى
 بإجراء الترتيب حتى العدد الذى يوازى عدد المقاعد المطلوب شغلها .
 فإذا كان عدد هذه المقاعد خمسة ، فإنه يكتفى فى الترتيب
 بالتنازلى بالأرقام الخمسة فقط .

وانظر فى الأمثلة التى ساقها الكثير من الفقه فى شأن توزيع المقاعد
 وفقا لنظام التمثيل النسبى :

Maurice DUVERGER, op.cit., PP. 118 et suiv.;

Pierre PACTET, op.cit., P. 64,

وانظر أيضا الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٦ . (١)

Andre HAURIU, op.cit., PP. 304 et 308;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 138.

Jacques CADART, op.cit., P. 238. (٢)

٢- يعتبر أصغر هذه الأرقام هو القاسم المشترك ، ويقدر ما
تحتويه كل قائمة من هذا القاسم المشترك لعدد الأصوات بقدر ما
يكون نصيبها من المقاعد (١) .

فبالنسبة للمثال الذي ساقه لنا الأستاذ جاك كادار (٢)
، نجد أن توزيع المقاعد يتم على النحو التالي :

القائمة "ج"	القائمة "ب"	القائمة "أ"	
١٩٠٠٠	٤٦٠٠٠	٦٠٠٠٠	١
٩٥٠٠	٢٣٠٠٠	٣٠٠٠٠	٢
٦٣٣٣	١٥١٣٣	٢٠٠٠٠	٣
٤٧٥٠	١١٥٠٠	١٥٠٠٠	٤
٣٨٠٠	٩٢٠٠	١٢٠٠٠	٥

وترتيب الأرقام ترتيباً تنازلياً حتى الرقم الخامس يكون على النحو
التالي :

٦٠٠٠٠ ، ٤٦٠٠٠ ، ٣٠٠٠٠ ، ٢٣٠٠٠ ، ٢٠٠٠٠ ويعتبر الرقم
الأخير وهو (٢٠٠٠٠) القاسم المشترك .

(١) ويشير كل من الدكتور وايت ابراهيم الأستاذ توفيق حبيب إلى أن
أسلوب هوندت قد تم الأخذ به في بلجيكا منذ عام ١٨٩٩ ويرتاج إليه
البلجيكيون وبنفوا في تطبيقه . وأن هذه الطريقة - في نظرهم - تفضل
غيرها من الوجهة النظرية الحسابية . ونظروا لإتصافها بالتمقيد فإن
يترك أمر تطبيقها - على حد قول البعض من ساستهم - إلى المتخصصين
في العلوم والرياضة باعتبارهم أقدر على العمليات الحسابية التي
تقتضيها . المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

Jaques CADART, op.cit., P. 238.

(٢) وانظر أيضاً الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع
السابق ، ص ١١٧ وما بعدها .

ويقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على القاسم المشترك ، فإننا نصل إلى عدد المقاعد التي تفوز بها كل قائمة :

$$\begin{aligned} \text{القائمة "أ"} &= \frac{6.000}{2.000} = 3 \text{ مقاعد} \\ \text{القائمة "ب"} &= \frac{46.000}{2.000} = 23 \text{ (مقعدان)} \\ \text{القائمة "ج"} &= \frac{19.000}{2.000} = 9 \text{ (مقعدان)} \end{aligned}$$

أما بالنسبة للمثال الذي أورده الأستاذ اندريه هوريو (١) ، فإنه يمكن توزيع المقاعد وفقا لـ أسلوب هوندت على النحو التالي :

القائمة "د"	القائمة "ج"	القائمة "ب"	القائمة "أ"	
٧٠٠٠	١٢٠٠٠	٢١٠٠٠	٣٥٠٠٠	١
٣٥٠٠	٦٠٠٠	١٠٥٠٠	١٧٥٠٠	٢
٢٣٣٣	٤٠٠٠	٧٠٠٠	١١٦٦٦	٣
١٧٥٠	٣٠٠٠	٥٢٥٠	٨٧٥٠	٤

وترتيب هذه الأرقام ترتيبا تنازليا حتى الرقم الخامس (حيث يوجد خمس مقاعد) يكون على النحو التالي :

Andre HAURIU, op.cit., P. 309,

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .
وراجع مؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٥ .

٣٥٠٠٠ ، ٢١٠٠٠ ، ١٧٥٠٠ ، ١٢٠٠٠ ، ١١٦٦٦ . والرقم الأخير هو الذي يمثل القاسم المشترك لعدد الأصوات ، ويقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على هذا القاسم المشترك يمكن تحديد عدد المقاعد التي تفوز بها كل قائمة . فتكون النتيجة على النحو التالي :

قائمة الحزب "أ" =	$\frac{11666}{21000}$	٣ مقاعد
قائمة الحزب "ب" =	$\frac{11666}{12000}$	١ مقعد
قائمة الحزب "ج" =	$\frac{11666}{7000}$	١ مقعد
قائمة الحزب "د" =	$\frac{11666}{5000}$	٥ مقاعد

ويسوق لنا الأستاذ موريس ديفرجيه (١) مثالا أكثر وضوحا يبين فيه كيفية تطبيق طريقة هوندت . فلو أن هناك دائرة خصص لها خمسة مقاعد ويوجد بها خمسة قوائم لأحزاب مختلفة أ ، ب ، ج ، د ، هـ . وحصلت قائمة الحزب "أ" على ٢٧٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب "ب" على ٢٣٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "ج" على ١٥٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "د" على ٧٦٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "هـ" على ٧٤٠٠ صوت . فإن نتيجة توزيع المقاعد ستكون على النحو التالي :

قائمة الحزب "أ" =	القائمة "ب"	القائمة "ج"	القائمة "د"	القائمة "هـ"	
٢٧٠٠٠	٢٣٠٠٠	١٥٠٠٠	٧٦٠٠٠	٧٤٠٠	١
١٣٥٠٠	١١٥٠٠	٧٥٠٠	٣٨٠٠	٣٧٠٠	٢
٩٠٠٠	٧٦٦٦	٥٠٠٠	٢٥٣٣	٢٤٦٦	٣
٦٧٥٠	٥٧٥٠	٣٧٥٠	١٩٠٠	١٨٥٠	٤
٥٤٠٠	٤٦٠٠	٣٠٠٠	١٥٢٠	١٤٨٠	٥

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 119.

(١)

وتتطلب هذه الأقسام تدريباً مازلياً و لرفع الحامس حور
يلى

٢٧ ، ٢٣ ، ١٥ ، ٣٥ ، ١٥ ، والرسم الأ. ١١٥٠٠ هو القاسم المشترك

ويقسم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على العدد المشترك نحصل على عدد المقاعد التي ننالها كل قائمة وبكود النتيجة النهائية هي

$$\text{مقدار } \gamma = \frac{27}{110} = \text{قائمة الحزب "أ"} =$$

قائمة الحزب "ب" = $\frac{23}{110}$ = 2 مقعد

(١) $\frac{10}{110} = \text{قائمة الحزب "ج"}$

أما بالنسبة لقائمتى الحزبين " د " ، " هـ " فلم يحصل أى مهما على أى مقعد نتيجة عدم حصول أى منهما على عدد من الأصوات يبلغ القاسم المشترك

ب- عملية توزيع المقاعد بين مرشحي الأحزاب
قلنا في شأن تقسيمنا لنظام القوائم انها إما أن تكون فوائم
مغلقة أو قوائم مع التفصيل أو قوائم مع المرج . ويتوقف أمر كيمه
توزيع المقاعد بين مرشحي الحزب في كل دائرة انتخابية على طبيعه
القوائم ، أى من حيث أخذ النظام الانتخابى بالقوائم المغلقة أو
بالقوائم مع التفصيل أو بالقوائم مع المرج

(١) وأنظر أيضا في شرح نظام هوندت (Georges BURDEAU, op.cit., P 158)

ففى نظام القوائم المغلقة ، وحيث يكون الناخب - كما سبق القول - مجبرا على التصويت لقائمة واحدة بكل ما تتضمنها من أسماء دون امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفاً أو حتى ترتيباً ، فإن توزيع المقاعد بين مرشحي هذه القائمة يكون وفقاً للترتيب الثابت بالقائمة . فإذا فازت مثلاً قائمة لحزب ما فى دائرة معينة بثلاثة مقاعد وكان بها عشرة أسماء فإن المقاعد الثلاثة توزع على المرشحين الثلاثة الأول أى الأول والثانى والثالث .

وهذه النقطة لا تغيب عن نظر قادة الحزب ولا عن أعين الناخبين أنفسهم . فقادة الحزب يصدرين دائماً قوائمهم فى الدوائر المختلفة بأسماء المرشحين ذوى الشعبية فى الدائرة وذوى الخبرة والدراية بالشئون السياسية ، وهم - قادة الحزب - سيحرصون دائماً على أن تحتل رهوس قوائمهم أسماء المرشحين الذين يرغبون فى إعطائهم أولوية فى الفوز بمقاعد المجلس . ونتيجة ذلك نجد التنافس والتزاحم بين أعضاء الحزب فى محاولة استمالة القادة بقصد وضع اسمائهم على رأس القوائم . أما بالنسبة للناخبين ، فالأمر يكون بذات الأهمية من الناحية العملية . أنهم سيختارون القوائم التى تصدرها أسماء المرشحين ذوى الشعبية المحلية إيماناً منهم بأهمية هذا الترتيب ، وأنه عند حصول القائمة على عدد من الأصوات فإن المقاعد الممثلة بها ستكون من حظ المرشحين المتصدرين للقائمة .

إن الأمر يختلف فى حالة القوائم المغلقة على أساس التمثيل النسبى عنه فى حالة الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ففى هذا النظام الأخير تفوز القائمة بجميع ما تتضمنها من أسماء حال حصولها على نسبة الأغلبية ، من كان منهم ينال إعجاب الناخب ومن لم يكن محل إعجابه أو تقديره ، إن الناخب سيكون مدركاً لهذه الحقيقة تماماً .

أما فى حالة اتباع نظام الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، فإن الناخب سيكون مدركا تماما وهو يدلى بصوته ان توزيع المقاعد سوف يتم على أساس التمثيل النسبى ، وان كل حزب لن يحصل على كل مقاعد الدائرة ، بل على نسبة من المقاعد بقدر عدد ما ناله من أصوات ، وان توزيع المقاعد سيتم حسب الترتيب الذى أعده الحزب . هذه الحقيقة ستكون واضحة أمام الناخب لا يحدها سوى حصول هذه القائمة على جميع الأصوات بالدائرة ، أى حصولها على نسبة ١٠٠٪ من الأصوات وهو أمر يكون محل شك كبير لدى هيئة الناخبين !!

. أما فى نظام الانتخاب بالقوائم المقرونة بالتفصيل ، وحيث يترك للناخب حرية إعادة ترتيب الأسماء فى القوائم ، أو فى نظام القوائم مع المزج - حيث يترك للناخب حرية المزج بين القوائم وتقديم قائمة من عنده - فنجد اختلافا فى النتائج من حيث توزيع المقاعد عنه فى نظام القوائم المغلقة .

ففى نظام القوائم مع التفصيل ، سوف يتم توزيع المقاعد التى حصلت عليها القائمة وفقا للترتيب الذى ارتأه الناخبون لا وفقا لإرادة قادة الأحزاب . فسيتم توزيع المقاعد الثلاثة التى حصلت عليها قائمة الحزب فى المثال السابق على الثلاثة الأول الذين منحتهم هيئة الناخبين أولوية الفوز بالمقاعد .

أما فى حالة القوائم مع المزج ، فإن الفوز بالمقاعد يكون للمرشحين الذين يحصلون على الأغلبية وفقا لترتيب الأصوات التى نالها كل مرشح . فلو أن دائرة بها أربعة قوائم لأحزاب مختلفة وتضمنت كل قائمة عشرة أسماء من المرشحين ، وكان النظام المتبع هو نظام القوائم مع المزج ، فإنه يكون على الناخب أن يختار من بين المرشحين جميعا - والبالغ عددهم الأربعين مرشحا - عشرة ، أى كانت

الأحزاب التى ينتمون إليها ، وتوزع المقاعد على المرشحين الذين نالوا أعلى نسبة من الأصوات ، أى وفقا لقانون الأغلبية النسبية . فكانت فى هذا الخصوص أمام توزيع المقاعد على أساس الإنتخاب الفردى على دور واحد مع الاحتفاظ بالنسبة الخاصة بهذا النظام ، وهو وجود عدد من النواب بدلا من نائب فرد عن الدائرة .

ثانيا

التمثيل النسبى على مستوى الدولة (التمثيل النسبى الشامل)

ان اجراء الانتخابات وفقا لنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة قد يكون كليا حيث تجرى الانتخابات منذ البداية على الاطار القومى ، وقد يكون جزئيا حيث تجرى الانتخابات على مستوى الدوائر ويكتفى بالإطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة .

التمثيل النسبى الشامل على مستوى الدولة :

ففى الوضع الأول وحيث تجرى الانتخابات منذ البداية على المستوى القومى تكون الدولة بأسرها دائرة انتخابية واحدة ، وتكون قوائم الأحزاب أيضا قوائم قومية أى موحدة على مستوى الدولة (١) . وهنا يتم توزيع المقاعد بين هذه القوائم تبعا للقاسم الانتخابى القومى : $Le\ quotient\ national$: الناتج عن قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على نطاق الدولة على عدد المقاعد النيابية المقررة ، ويتم توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقي أو أكبر المتوسطات (٢) .

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

Pierre PACTET, op.cit., p. 69.

(٢) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

اسرائيل كنموذج لتطبيق هذا النظام :

لا يجد هذا النظام تطبيقه إلا فى الدول محدودة المساحة قليلة السكان ، ويغلب على شعبها طابع عدم التجانس (١) . وتعتبر اسرائيل النموذج المعاصر من الدول التى تأخذ بنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة . إذ تعد اسرائيل كلها طبقاً لنظامها الانتخابى دائرة واحدة وتقدم جميع الأحزاب قوائمها أيضاً على مستوى الدولة ، بحيث تتضمن كل منها ١٢٠ مرشحاً بقدر عدد مقاعد الكنيست (٢) . ويتم توزيع مقاعد الكنيست على أساس القاسم الانتخابى القومى الناتج من قسمة عدد الأصوات التى أعطيت على مستوى الوطن بأسره على عدد المقاعد (أى على ١٢٠ مقعد) المخصصة للمجلس النيابى ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما فيها من القاسم القومى .

على أنه إذا كان من الطبيعى أن يكون حصول أى حزب من الأحزاب المتنافسة على مقعد نيابى فى الكنيست مشروط ببلوغه حد القاسم القومى ، أى ١/١٢٠ من الأصوات التى أعطيت صحيحة كحد أدنى للتمثيل فى المجلس ، فإن المشرع الاسرائيلى قد رأى اجراء تعديل جزئى محدود الأثر ، مفاده تعليق حصول الحزب على مقعد نيابى واحد على نياله عدد من الأصوات تساوى ١/١٠٠ من الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدولة (٣) .

١- Pierre PACTET, op.cit, p. 65.

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، الطبعة الثالثة ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

على أن نتائج الانتخابات قد لا تأتي متفقة مع القاسم الانتخابى القومى الذى يجرى على أساس توزيع المقاعد ، إذ قد تكون هناك أصوات باقية لبعض الأحزاب لم تستفد منها ، وتكون هناك أيضا مقاعد شاغرة بالكنيست لم يتم ملؤها ، فكيف واجه النظام الانتخابى الاسرائيلى مشكلة توزيع المقاعد المتبقية ، وما هو الأساس الذى تبناه فى هذا الخصوص ؟

يجيبنا على هذا التساؤل الأستاذ كلود ليكليرك قائلا " أن النظام الانتخابى فى اسرائيل كان يأخذ حتى عام ١٩٧٣ بنظام أكبر البواقي du plus fort reste كأساس لتوزيع الـ المتبقية ، ومن ثم كان يفوز بالمقاعد الشاغرة الأحزاب التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة على المستوى الوطنى " (١) .

أما بعد ١٩٧٣ ، فإن توزيع المقاعد الشاغرة بالكنيست يكون وفقا لنظام أكبر المتوسطات de la plus fort moyenne والذى يعطى المقاعد الشاغرة للأحزاب التى فازت بأكثر عدد من المقاعد . ويشير الأستاذ كلود ليكليرك إلى أن اصلاح النظام الانتخابى على هذا النحو ، وتطبيق أكبر المتوسطات ، كان يهدف إلى خدمة الأحزاب الكبيرة والعمل لصالحها . (٢)

التمثيل النسبى الجزئى على مستوى الدولة ،
بالنسبة للوضع الثانى للتمثيل على مستوى الدولة (وهو
الوضع المألوف والعادى) ، وحيث تجرى الانتخابات على مستوى

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

(١)

(٢) ومع ذلك يشير ليكليرك أنه لم يكن لمعدل أكبر المتوسطات إلا مدى محدود فى الانتخابات الاسرائيلية التى أجريت فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٣ ، حيث لم يكن هناك من المقاعد الشاغرة سوى مقعدين بالنسبة إلى ١٢٠ مقعدا .

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

الدوائر ، ويكتفى بالاطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد الباقية فقط ، فيفترض فيه الأخذ بأسلوب القاسم الثابت أو العدد الموحد *le quotient fixe ou le nombre uniforme* . وهذا القاسم الثابت أو العدد الموحد يعينه القانون سلفا ، ويمثل عدد الأصوات التى يجب أن تحصل عليها كل قائمة للحصول على مقعد واحد ، وهو يكون تبعاً لذلك واحداً فى جميع دوائر الدولة (١) . ويلعب هذا الرقم الموحد نفس الدور الذى يلعبه القاسم الانتخابى لكل دائرة ، ذلك القاسم الذى ينتج كما سبق ورأينا من قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد (٢) .

وطبقاً لهذا الأسلوب ، فإن كل قائمة تفوز فى الدائرة بقدر من المقاعد مساو لعدد الأصوات التى حصلت عليها مقسوماً على الرقم الموحد . فمثلاً لو كان هذا الرقم الموحد ٥٠٠٠٠ ، فإن القائمة التى تحصل على ٢٢٥٠٠٠ صوت ، يكون لها الحق فى أربعة مقاعد ويتبقى لها بعد ذلك ٢٥٠٠٠ صوت لم تستفد منها . ثم يتم بعد ذلك تجميع الباقيا من الأصوات الخاصة بكل حزب على حدة فى جميع الدوائر ، ويكون له عدد آخر من المقاعد النيابية بقدر ما فى هذه الأصوات المتبقية من الرقم الموحد . (٣)

فلو افترضنا مثلاً أن الرقم الموحد هو ٤٠٠٠٠ صوت وأن القائمة " أ " قد حصلت فى دائرة ما على ١١٠٠٠٠ ، فإنها تفوز

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤

(٢) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 274.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

بمقعدين ويتبقى لها ٣٠.٠٠٠ صوت غير مستغلة ، فإذا جمعنا هذا العدد من الأصوات غير المستغلة مع الأصوات الأخرى التى نالها ذات الحزب ولم يستفد منها فى جميع الدوائر وبلغ عددها على النطاق القومى ٨٤٢.٠٠٠ ، فإن هذه القائمة تفوز على مستوى الدولة بأكثر من عشرين مقعداً (١) .

على هذا النحو نجد أن توزيع المقاعد النيابية يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى : حيث يكون لكل قائمة عدد من المقاعد بقدر ما حصلت عليه من الرقم الموحد داخل كل دائرة .

المرحلة الثانية : حيث تحصل كل قائمة على عدد آخر من المقاعد بقدر ما تتضمنه من عدد الأصوات المتبقية (فى جميع الدوائر) من الرقم الموحد ، وهو ما يتم اجراؤه على المستوى القومى أو الوطنى .

ويلاحظ أن جميع الأحزاب أو غالبيتها تستفيد فى المرحلة الثانية من كل الأصوات التى حصلت عليها ولم تكن قد استفادت منها فى كل دائرة على حدة ، لعدم بلوغ الأصوات المتبقية للرقم الموحد ، إذ تستطيع أن تفوز بمقعد أو بأكثر إذا بلغ عدد الأصوات المتبقية فى جميع الدوائر الرقم الموحد .

على أن الأستاذ جاك كادار يشير إلى أنه يوجد أسلوب آخر يتبع فى شأن توزيع المقاعد المتبقية ، خلافاً للأسلوب المتوسط القومى مالف الذكر ، ويسمى بأسلوب Systeme Adler, Leon ، نسبة إلى القائمين به . Blum, Etienne Well-Raynal ، نسبة إلى القائمين به .

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

(١)

ومقتضاه أن توزع المقاعد الباقية بمقتضى انتخاب فردى بالأغلبية على دور واحد ، يجرى فى الدوائر لانتخاب جزء من النواب يقرب من النصف ، أما الجزء الباقى من النواب ، فيتم اختياره على أساس بواقى الأحزاب بترتيب نسبة عدد الأصوات التى حصل عليها مرشحو كل حزب (١) .

ويبدو أن النظام السابق قد دافع عنه الاشتراكيون فى فرنسا فى برنامجهم الانتخابى عام ١٩٧٢ ، تحت عنوان :
"Changer la vie, programme du gouvernement du parti
socialiste,

النظام الانتخابى الايطالى كنموذج لنظام التمثيل النسبى
الجزئى على مستوى الدولة ،
يتبنى قانون الانتخاب الايطالى نظام التمثيل النسبى على
مستوى الدولة بالنسبة لمجلس النواب ، حيث يجرى الانتخاب وتوزيع
المقاعد على مرحلتين :

المرحلة الاولى : ويتم فيها اجراء الانتخابات فى ٣٢ دائرة
وتوزيع المقاعد وفقا للمتوسط الانتخابى الذى يخص الدائرة .

والمرحلة الثانية : يتم فيها تجميع الأصوات الباقية لكل حزب
على مستوى الدولة ويتم توزيع المقاعد وفقا للمتوسط القومى بين
قوائم الأحزاب التى تكون قد حصلت على مقعد واحد على الأقل فى

Jacques CADART, op.cit., p. 240.

(١) انظر فى ذلك

والدكتورة نعاذ الشوقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص
١٢٣ .

احدى الدوائر ، أو تكون قد حصلت على ٣٠.٠٠٠ صوت على
المستوى القومى . (١)

على هذا النحو نجد أن نظام الانتخاب الايطالى يتمتع بذاتية
خاصة . فالأمر قد تعلق بتمثيل نسبى R.P على المستوى المحلى
مع توزيع المقاعد الباقية على المستوى القومى وفقا لقاسم موحد
.(٢)

عيوب نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة :
يشير الفقه الدستوى إلى عيبين يشوبان نظام التمثيل
النسبى على مستوى الدولة :

الأول : اختيار النواب على المستوى القومى يتم عن طريق قادة
الأحزاب لا عن طريق الشعب :
يشير الأستاذ كادار إلى أن المقاعد المتبقية ، التى لم يتم
توزيعها على مستوى الدوائر ويتم ترجيلها على المستوى القومى ،
يجرى توزيعها بواسطة قادة الأحزاب par les etats - majors
des partis حيث يستأثر هؤلاء القادة بإعداد القوائم القومية ،
الأمر الذى يترتب عليه أن يكون اختيار عدد كبير من النواب متروكا
لتقدير الأحزاب وليس لتقدير الشعب (٣) .

Pierre PACTET, op.cit., pp. 66 et 142.

Claude LEGLERCQ, op.cit., p. 130.

Jacques CADART, op.cit., pp. 240-241.

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

حيث يقول أن النواب الذين سيغفلون المقاعد النيابية فى التوزيع
الثانى الذى يتبع على المستوى القومى لا يكون وفقا لإرادة الشعب بل
لإرادة قادة الأحزاب

Non de la volonte du peuple, mais de celle des etats-majors des partis

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام : Alder Leon ,
Blum Etienne, Weil Raynal هو النظام الوحيد الذى يحول
دون سيطرة قادة الأحزاب السياسية . ولذلك لا يلقى هذا النظام موى
لدى قادة الأحزاب (١) .

وهذا العيب أبرزه الجنرال ديغول نفسه وندد به عام ١٩٤٥ عندما
كانت فرنسا تضع أسس نظامها السياسى بعد تحريرها من الاحتلال
الالمانى .

ويذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أن نظام التمثيل
النسبى الكامل من شأنه أن يجعل بعض القيادات الحزبية تتمتع
بعضوية دائمة فى البرلمان ويصرف النظر عما يمكن أن يطرأ على
شعبية الحزب من هبوط ، فإن أى حزب - على درجة من الانتشار -
يحصل على بعض الأصوات هنا وبعض الأصوات هناك - فيكون واثقا
أنه سيحصل على بعض المقاعد - عند تجميع الأصوات الباقية على
مستوى الدولة - وما عليه حينئذ إلا أنه يضع فى مقدمة مرشحيه
بعض الأسماء التى يصبح من المؤكد فوزها ودخولها المجلس النيابى
ـ وهذا الوضع من شأنه أن يخلق بعض نواب غير قابلين للعزل ، يأتى
بهم الحزب فى جميع الأحيان رغم كل الظروف . وعلى حد تعبير
الجنرال ديغول فإن كل حزب - فى ظل هذا النظام - سوف يكون متأكدا
من نجاح بعض قادته الذين كانوا " سيسفون التراب " فى المحافظات
دون أن يجدوا نجاحا فى أى دائرة على الإطلاق " . (٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ،
ص ١٢٦ .

الثانى : التعدد غير المحدود للأحزاب السياسية :

وهذا العيب أشد خطورة من سابقه ، إذ يعمل هذا النظام على التعدد الهائل للأحزاب الصغيرة ، ويضم تجمعات ضعيفة وغريبة عن مجال السياسة ، وتستطيع هذه الأحزاب - بالرغم من ضآلة وزنها - أن تحصل بسهولة على عدد من المقاعد يفضل البقايا المجمعة لها من جميع الدوائر ، فتمكن هذه الأحزاب الصغيرة من التسلل إلى المجالس النيابية . الأمر الذى يؤدى إلى الحيلولة دون تكوين أغليات برلمانية وما يترتب على ذلك من فقدان عنصر الاستقرار الوزارى الذى تنشده كل دولة . (١)

على أن الأستاذ جاك كادار يرى أن هذا العيب يمكن تداركه ، وذلك بمنع الأحزاب التى لا تحصل على نسبة من الأصوات من التمثيل بالمجلس . كما يمكن تدارك هذا العيب بإشتراط الجدية فى التمثيل بطلب دفع تأمين معين غير قابل للرد فى حالة عدم حصول الحزب على نسبة معينة من الأصوات . وأن كانت هذه الوسائل العلاجية غير فعالة ويترتب على سلوكها تشويه وهدم نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة .

على أى حال فقد أشار الفقه الدستورى بصدد نقده لنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة ، إلى أن تطبيق هذا النظام فى ألمانيا فى ظل دستور فيمر من عام ١٩٢٠ حتى عام ١٩٣٠ كان سببا فى وجود النازية . كما كان اقتران مشروع دستور ١٩٤٦

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

Andre HAURIU, op.cit., p. 304 et 309.

الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ - ١٢٦ .

وفى هذا المعنى انظر : الدكتور عمار الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .
والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ .

الفرنسي بقانون الانتخاب القائم على نظام التمثيل النسبي على مستوى الدولة سببا لرفض الشعب الفرنسي لمشروع الدستور والقانون معا في الاستفتاء الذي أجري في مايو ١٩٤٦ . (١)

الفرع الثاني تقدير نظام التمثيل النسبي

ان لنظام التمثيل النسبي مزاياه التي تحسب له ، كما أن له عيوبه التي تحسب عليه .

أولا : مزايا التمثيل النسبي

يحقق نظام التمثيل النسبي العديد من المزايا التي يتمسك بها المدافعون عنه . وتتمثل هذه المزايا فيما يلي :

١ - تحقيق العدالة :

إذا كان نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي يسمح بتمثيل جميع الأحزاب السياسية في الدولة ، حيث توزع المقاعد النيابية على الأحزاب بقدر ما حصلت عليه من أصوات ، فإنه يعمل في ذات الوقت على تحقيق العدالة *la justice* بين الأكثرية والأقلية . وذلك على خلاف الانتخاب على أساس الأغلبية حيث يؤدي هذا النظام إلى ظلم وغبن الأقلية حين يستولى حزب الأغلبية على جميع المقاعد أو أغلبها دون أن يترك لأحزاب الأقلية سوى ما تجود به المصادفات الانتخابية . (١)

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(١)

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 132.

(٢)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 309.

وانظر أيضا : الدكتور ثروت بدوي ، مبادئ النظم السياسية ، ص ٢٤٧ . =

وفى تبيان ميزة العدالة التى تترتب على تطبيق نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبى أشار ستیوارت ميل فى مجلس العموم قائلا :

" فى ديمقراطية تطبق حقيقة مبدأ المساواة ، ينبغى أن يمثل كل اتجاه على نحو تناسبى . فالغلبية الناخبين يجب أن يكون لها أغلبية تمثلها ، وأقلية الناخبين يجب أن يكون لها أقلية تمثلها . فالأقلية شأنها فى ذلك شأن الأغلبية يجب أن يكون لها من يمثلها . فإذا تخلف هذا الشرط ، فلا نكون بصدد حكومة مساواة ، بل أمام حكومة امتيازات وعدم مساواة " (١) .

ويرى الأستاذ جورج بيردو أن الأساس النظرى لنظام التمثيل النسبى يكمن فى مبدأ العدالة . هذا المبدأ - هو وحده - الذى يسمح بتمثيل البلاد بجميع الاتجاهات السائدة فيها ، وهو أمر لا يستطيع نظام الأغلبية تحقيقه . (٢)

= الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والانظمة السياسية ، ص ٢٥٤ .

الدكتور محمد الشافعى أبوراس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

(١) "Dans une democratie qui applique reellement le principe deegalite, chaque tendance doit etre representee d'une maniere proportionnelle. Une majorite d'electeurs doit toujours avoir une majorite de representants, mais une minorite d'electeurs doit avoir une minorite de representants: Homme pour homme, ils doivent etre aussi pleinement representes que la majorite. Si cette condition n'est pas remplie, il n'y a pas un gouvernement egal, mais un gouvernement de privilege et d'inegalite" .

أشار إليه :
Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

(٢)
وفى نفس المعنى أنظر

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن العدالة الحسابية *la justice mathématique* في توزيع المقاعد بين الأحزاب تتحقق في نظام التمثيل النسبي بصورة واضحة وجلية سواء كان هذا التمثيل على مستوى الدوائر أو كان على مستوى الدولة . كما أن قاعدة تضخيم أو تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية - تلك القاعدة التي تسود نظام الأغلبية - تكاد تختفي تماما في نظام التمثيل النسبي حيث كان القضاء على هذه القاعدة وما يترتب عليها من غبن للأقلية أهم هدف من أهداف التمثيل النسبي .

كما أن قاعدة التصويت المجدي ، التي تلازم نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دور واحد أو دورين ، لا تجد مكانا لتطبيقها في نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي ، حيث لا يكون الناخبون ملزمين بإعطاء أصواتهم للأحزاب الكبيرة ، أنهم سيوجهون أصواتهم في ظل هذا النظام لقوائم الأحزاب التي تكون محل تقديرهم وإعجابهم (١) والتي يشعرون بإرتياح نحو ضرورة تمثيلها بالمجلس ولو لم يكن لها فرص الحصول على الأغلبية داخله .

على هذا النحو يخلص المدافعون عن نظام التمثيل النسبي إلى تفوقه على نظام الأغلبية ، إذ يعمل على تمثيل الأحزاب والاتجاهات السياسية في المجالس النيابية ، ومن ثم تبدو هذه المجالس في نظرهم مرآة صادقة لهيئة الناخبين (٢) *miroir ou photographie du corps electoral* أو بمعنى آخر صورة ناطقة لمختلف الاتجاهات الفكرية والسياسية في الدولة *Carte géographique qui doit représenter tous les éléments du Pays avec leurs proportions* . (٣)

Jacques CADART, *op.cit.*, p. 242.

(١)

Julien LAFERRIERE, *op.cit.*, p. 561.

(٢)

Georges BURDEAU, *op.cit.*, p. 155.

الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

Julien LAFERRIERE, *op.cit.*, p. 561.

(٣)

Pierre PACTET, *op.cit.*, p. 63.

والدكتور وحيد رافت ووايت ابراهيم . المرجع السابق ، ص ٢٨٢

٢ - العمل على استقلال الأحزاب والاحتفاظ بذاتيتها

كما يقال أن التمثيل النسبي ، إذ يصمر لجميع القوى والأحزاب تمثيلا عادلا فسي المجالس النيابية ، يحفظ على الأحزاب الصغيرة استقلالها واحتفاظها ببرامجها الذاتية أو الخاصة ، وذلك على عكس نظام الأغلبية حيث تضطر الأحزاب الصغيرة إلى الاندماج في الأحزاب الكبيرة حتى تساعد على الفوز ببعض المقاعد ، وبذلك يكون التمثيل النسبي محققا للديمقراطية التي تفترض أن يكون الحكم في يد الشعب ممثلا تمثيلا صحيحا يكشف عن جميع الاتجاهات والقوى في الدولة . (١)

٣ - كفالة وجود معارضة قوية في المجالس النيابية :

كما قيل أن نظام التمثيل النسبي ، إذ يعطى لكل حزب حق التمثيل في البرلمان بنسبة ما حصل عليه من أصوات ، يضمن تكوين معارضة قوية (٢) . ووجود مثل هذه المعارضة أمر ضروري لقيام الحكومات الديمقراطية . كما أن هذا الوجود يفيد كذلك الصالح العام وصالح الحزب نفسه حيث يحول دون استبداده وإساءته استعمال السلطة ، ويقيه كل زلل أو خطأ يقع فيه وهو ما تحرص على إيجاده المعارضة . (٣)

إن غياب المعارضة ، أو شدة ضعفها ، يجعل حكومة الأغلبية أمام أنصار ينحصر عملهم في المجلس بالتسبيح بحمد الحكومة مغفلين لواجبهم الأساسي في الرقابة والمحاسبة ، الأمر الذي يدفع الحكومات إلى الخمول والتواني فيما يجب أن تقوم به من أعباء تجاه

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧ .
(٢) الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٢ ، ص ٢٩٨ .
الدكتور محمد الشامي أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
(٣) الدكتور ثروت بدوي : المرجع السابق ، ص ٢٤٧ .
الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .
الدكتور محمود عاطف أبينا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .

الصالح العام . وهنا حق قول الرئيس الفرنسي رينيه بوانكاريه ان
سحق الأقلية هو نصر قاتل لحكومة الأغلبية . (١) -

٤ - تشجيع الناخبين على الاهتمام بممارسة حقوقهم السياسية :
كما قيل أن نظام التمثيل النسبي يعمل على تشجيع الناخبين
من أنصار الأحزاب الصغيرة ، على ممارسة حقوقهم السياسية وخاصة
حق الانتخاب . إذ لا يهتم الناخب عادة بالانتخابات إلا بقدر ما
يكون لصوته من أثر فعال ويقدر ادراكه أن مصلحة حزبه تقتضى منه
عدم التخلف والحرص على الأداء بصوته ، وأنه كلما كثرت الأصوات
التي ينالها الحزب زاد عدد المقاعد التي يفوز بها . وذلك على عكس
نظام الأغلبية حيث يزداد التخلف عن حضور الانتخابات لادراكهم أن
أصواتهم ستذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالعضوية . (٢)

وأخيرا ، قيل أنه طالما أن نظام التمثيل النسبي لا يجرى إلا
على أساس القوائم ، فإنه يتمتع بما يتمتع به نظام الانتخاب
الأخير من قيامه على أساس المفاضلة بين البرامج والأفكار لا بين
الأشخاص . (٣)

ثانيا : عيوب التمثيل النسبي

على الرغم من المزايا السابقة التي يحققها نظام التمثيل
النسبي ، فإن الكثيرين من رجال الفقه والسياسة يفضلون عليه
نظام الأغلبية ، نظرا لما يشوب نظام التمثيل النسبي من عيوب
ومفامز يمكن ايجازها فيما يلي :

- (١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .
- (٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ .
- الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .
- الدكتور محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
- (٣) الدكتور محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤٢٠ .

١ - صعوبة تطبيق نظام التمثيل النسبى :

ان نظام التمثيل النسبى يتسم بالتعقيد فى تطبيقه ،
ويزداد الأمر تعقيدا كلما ابتغى النظام الوصول إلى جعل التمثيل
النسبى مناسبا تماما مع أهمية الأصوات التى يحصل عليها كل حزب
، خاصة عند مرحلة توزيع البقايا من المقاعد على الأحزاب المتنافسة
، الأمر الذى يؤدى إلى تأخير اعلان نتائج الانتخابات لعدة أيام قد
تتعرض خلالها للتزييف والتشويه .

٢ - تضال دور الناخب واهدار مركز الناخب :

يؤدى نظام التمثيل النسبى ، خاصة فى حالة القوائم المغلقة
ويدون تفضيل ، إلى تضال دور الناخب . إذ يتم اختيار النواب
تبعا لترتيبهم فى القوائم المقدمة ، ولا يفوز منهم إلا الذين ترد
اسماؤهم على رأس هذه القوائم تبعا لنسبة الأصوات التى حصل عليها
كل حزب من الأحزاب المتنافسة ، الأمر الذى يجعل الاختيار الحقيقى
للنواب فى يد الحزب وقادته لا فى يد الناخبين . ومن ثم يكون
الناخب المنتخب صنيعا للحزب ولقادته ، ويكون دور الناخبين قد
انحصر فى اختيار الحزب وبرنامج لا فى اختيار الأشخاص الذين
يمثلونهم فى البرلمان (١) . وعلى هذا النحو ، يجد الناخب نفسه
خاضعا لارادة الاحزاب وقادتها . فلذا ما أراد البقاء أو كان يطمح فى
اعادة انتخابه ، فإن سبيله الوحيد لتحقيق ذلك لا يكون إلا
بالخضوع المقيت للحزب واطاعة قادته إلى الحد الذى يبدو معه وكأنه
يمثل الحزب أكثر من تمثيله الأمة . فتهدر المصالح القومية وتفضل
عليها المصالح الحزبية ، وهو أمر يتعارض وجوهرا الأنظمة النيابية وما
يقوم عليه التمثيل النيابى من مبادئ .

Jacques CADART, op.cit., p. 242 .

(١) :

الدكتورة سعاد الشقراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص
١٢٦ و ١٢٧ .

٢ - كثرة الأحزاب السياسية وتعددتها :

ان نظام التمثيل النسبي يتعايش كما قلنا مع التعددية الحزبية ، فهو يسمح بوجود الأحزاب الصغيرة ، إلى غير حد ، بجانب الأحزاب الكبيرة . وهذه الأحزاب قد تبالغ في انقساماتها والتي غالبا ما تكون مصطنعة ، الأمر الذي يهدد الرأى العام بالشلل ويحول دون قيامه عند تمثيل هذه الأحزاب فى البرلمان (١) .

٤ - الحيلولة دون قيام أغلبية ثابتة ومستقرة :

كما يترقب على كثرة الأحزاب السياسية وتعددتها فتح المجال أمام جميع هذه الأحزاب إلى الدخول فى ساحة البرلمان ، كل بنسبة ما ناله من أصوات فى العملية الانتخابية . وتعدد الأحزاب داخل البرلمان يؤدى ولاشك إلى صعوبة قيام أغلبية ثابتة ومستقرة داخله ، مما يؤدى إلى قيام وزارات ائتلافية . وكلاهما يقضى إلى عدم الاستقرار الحكومى المنشود وما يترتب على ذلك من جمود فى سياسة الدولة داخليا كان أو خارجيا (٢) . وهذا هو ما حدث فى ألمانيا حينما أخذت بنظام التمثيل النسبى فى ظل دستور فيمر ، وما حدث أيضا فى فرنسا منذ أواخر عهد الجمهورية الثالثة وإبان الجمهورية الرابعة ، وكذلك فى إيطاليا حتى وقتنا الراهن . (٣)

Andre HAURIU, op.cit., p. 309. ١

Jacques CADART, op.cit., p. 243.

والدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى إسرائيل ، ص ٢٠٢ .
(٢) الدكتور شروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وفى هذا المعنى أنظر

Georges BURDEAU, op.cit., pp. 155-146.

Jacques CADART, op.cit., p. 243. ١

(٣) ويشير الدكتور عبد الحميد متولى إلى أن فرنسا كانت تعد فى هذه الفترة - خلال الحربين العالميتين - أكثر الدول الديمقراطية أصابة ببدء عدم الاستقرار الوزارى . إذ كان متوسط عمر الوزارة فى ذلك الوقت يبلغ نحو خمسة شهور . مرجعه : نظام الحكم فى إسرائيل ، ص ٢٠٦ . كما يشير الدكتور وحيد رافت إلى أن عدد الأحزاب فى بلونيا قد بلغ - قبل قيام دكتاتورية الماريشال جوزيف بلسوديكسى فى مايو ١٩٢٦ ما يقارب من ٢١ حزبا ، وكان متوسط عمر الوزارة أقل من ستة أشهر فى المدة ما بين ١٩٢٦ - ١٩٢٦ ، مرجعه ص ٢٨٤ .

وإذا قيل أن نظام التمثيل النسبي من شأنه أن يحقق أغلبية برلمانية عن طريق تكالف الأحزاب ، فإن هذه الأغلبية لن تكون في الغالب أغلبية منسجمة ومستقرة . فالحلول التي تقدمها تكون دائما حلولاً مؤقتة وعارضة تحاول من خلالها التوفيق بين الاتجاهات المتعارضة . وحلول كهذه لا يمكن أن تكون حلولاً مترابطة بل حلولاً تفتقد دائماً إلى عنصر الاستقرار والثبات . (١)

ويشير الفقه الدستوري إلى أن هذا العيب يعد أخطر ما يواجه لنظام التمثيل النسبي . صحيح أن هذا النظام يفوق نظام الأغلبية من حيث تحقيقه للعدالة ومن حيث اتفاقه مع المبدأ الديمقراطي ، إلا أنه من الناحية العملية " يؤدي إلى نتائج بالغة الخطورة ، فهو يزعزع الكيان الحكومي ويعرض البلاد لآزمات وزارية لا تنتهي " (٢)

ذيوغ نظام التمثيل النسبي وانتشاره :

صادف نظام التمثيل النسبي انتشاراً في النصف الأخير من القرن التاسع عشر ، حيث عملت الكثير من الدول على تطبيقه في اختيار ممثليها في المجالس النيابية . وقد كانت بلجيكا أول الدول حرصاً على الأخذ بهذا النظام في مجال الانتخابات السياسية وذلك بالقانون الصادر في ٢٩ ديسمبر ١٨٩٩ (٣) والذي أجريت بمقتضاه انتخابات ٢٧ مايو ١٩٠٠ .

كما طبقته سويسرا في انتخابات المجلس الوطني الاتحادي

(١) راجع في مساوئ عدم الاستقرار الوزاري : الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم في إسرائيل ، ص ٢٠٤ .
(٢) الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .
(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .

Le Conseil National عام ١٩٠٨ وذلك بعد استفتاء الشعب
وموافقة أغلبية المقاطعات بشأن مريانه .

وكانت السويد الدولة الثالثة تطبيقاً لهذا النظام ، حيث طبقته
عام ١٩٠٨ ، وتبعتهما البرتغال عام ١٩١١ .

على أن نظام التمثيل النسبي قد لاقى انتشاراً واسع النطاق
بعد الحرب العالمية الأولى ، فأخذت به الدانمرك عام ١٩١٥ وهولندا
عام ١٩١٧ وألمانيا في دستور فيمر عام ١٩١٩ وإيطاليا فيما قبل
النظام الفاشيستي ، ثم صاد بعد الحرب العالمية الثانية لفترة
وجيزة في فرنسا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ ، وكتب له البقاء في ألمانيا
الغربية وإيطاليا حتى وقتنا الراهن (١) . وتمسك به اليوم
إسرائيل لتحقيقه العدالة في التمثيل لأبناء شعبها الذي يتسم
بعدم الوحدة من حيث الجنس والأصل والايديولوجية (٢) .

(١) أنظر الدكتور شروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٢٤٣ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .
الدكتور طميمه الجرف ، نظرية الدولة ، ص ٥٦٩ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم في إسرائيل ، ص ٢٠٢ .

الفصل الثالث النظام الانتخابى المختلط Les Systemes Electoral Mixte ou Hybride

يجرى فى العادة تطبيق نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة كل على حدة ، كما يؤخذ بنظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى على انفراد . والدولة تختار بين هذا النظام أو ذاك ، ومن هذه الصورة أو تلك ، وذلك تبعاً لاستحسان المشرعين فى هذه الدول ولمدى ملاءمة هذه النظم وما يسود الدول من مناخ سياسى .

على أن من الدول ما جمعت فى أنظمتها الانتخابية بين أكثر من نظام ، فجمعت بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم ، ومزجت بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى ، فنشأت نظم جديدة وليدة هذا المزج والأنظمة الانتخابية المختلطة يمكن أن تتمدد صورها بقدر حجم الاجزاء التى تستعيرها من الأنظمة الأصلية للانتخاب .

ومن أمثلة النظم الانتخابية التى يشير إليها الفقه كنماذج للأنظمة الانتخابية المختلطة : نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية والمعمول به منذ عام ١٩٤٩ حتى لحظة توحيد ألمانيا ، وهو ما يطلق عليه البعض نظام التصويت المزدوج Le system allemand du double vote ، ونظام الانتخاب الفرنسى طبقاً للقانون الصادر فى ٩ مايو ١٩٥١ والذى ساد تطبيقه قرابة خمس سنوات من ١٩٥١ حتى ١٩٥٦ والمسمى بنظام التحالف الفرنسى Le systeme francais des apparentement

ولدراسة هذين النظامين سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : فى نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية .

المبحث الثاني : فى نظام الانتخاب فى فرنسا فى الفترة بين ١٩٥١ - ١٩٥٦ .

المبحث الأول النظام الانتخابى فى ألمانيا الفيدرالية

لقد قام نظام الانتخاب فى ألمانيا الغربية منذ عام ١٩٤٩ حتى تاريخ قيام الوحدة بينها وبين ألمانيا الشرقية ١٩٩٠ - على أساس الجمع بين نظام الانتخاب الفردى القائم على أساس الأغلبية البسيطة ونظام الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى (١) .

ويخلص هذا النظام فى أن مجلس النواب ، وهو المجلس الأدنى (الشعبى) والمعروف بإسم Bundestag ، يأتى نصف أعضائه عن طريق الانتخاب (٢) الفردى على دور واحد ، أى على أساس الأغلبية البسيطة أو النسبية ، ويأتى النصف الثانى من الأعضاء عن طريق الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى . على أن يتم توزيع المقاعد النيابية للمجلس ، والبالغ عددها ٤٩٦ مقعدا ، على أساس التمثيل النسبى على مستوى الدولة (٣) .

(١) Jean GICQUEL: Droit constitutionnel et institutions politiques, 1989, p. 355;

Jacques CADART, op.cit., p. 247;

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(٢) أما المجلس الأعلى والمعروف بإسم Bundestrat فلا يتم تشكيله عن طريق الانتخاب وإنما عن طريق التعيين . إذ يشكل من أعضاء حكومات الولايات أو من ينوب عنهم ، ويكون لكل ولاية ثلاثة أصوات ، فإذا بلغ عدد سكانها أكثر من مليونين كان لها أربعة أصوات ، فإذا ما تجاوز عدد سكانها ستة ملايين كان لها خمسة أصوات .
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

Jean GICQUEL, op.cit., p. 355.

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 131.

(٣)

ولكن كيف تم تطبيق هذا النظام الذى اتسم فى نظر الفقه
الفرنسى بالتعقيد وعدم البساطة ؟
لقد تم تطبيق هذا النظام عن طريق التصويت المزدوج Le systeme
de double vote

فالدولة الالمانية يتم تقسيمها إلى نوعين من الدوائر : الأولى
صغيرة ويتم فيها الاقتراع على أساس الانتخاب الفردى على دور
واحد أى بالأغلبية النسبية أو البسيطة على النحو الذى يعتمد
النظام الانجليزى ، والثانية دوائر كبيرة ، تحتوى على الدوائر
الصغيرة سالفه الذكر ، ويتم فيها الانتخاب بالقوائم على أساس
التمثيل النسبى (١) . ويبلغ عدد الدوائر الصغيرة فى ألمانيا
الفيدرالية ٢٤٨ دائرة تبعث كل منها إلى المجلس النيابى بنائب
واحد يتم انتخابه كما سبق القول على أساس الأغلبية النسبية
(٢) ، أما الدوائر الكبيرة فيبلغ عددها احدى عشرة دائرة ممثلة فى
الولايات الأعضاء فى الدولة الاتحادية فضلا عن برلين الغربية التى
اعتبرت كدائرة مستقلة . وهنا يتم شغل النصف الآخر من المقاعد
على أساس التمثيل النسبى حيث يضع كل حزب من الأحزاب
السياسية قائمة بأسماء مرشحيه على مستوى كل ولاية .

ان الناخب فى هذا النظام يصوت مرتين معا وفى آن واحد
simultanement وفى ذات المكان . فهو حين يتقدم إلى صناديق
الانتخاب يعطى بطاقتين للتصويت ، الأولى يضع فيها اسما لنائب
واحد عن الدائرة الصغيرة ، وينتخب بمقتضى الثانية قائمة لحزب

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

(١)

(٢)

معين يراه على مستوى الولاية (١) . ان الناخب كما يقول الأستاذ
بيردو حين يصوت فى هذه الحالة الأخيرة لا يصوت لاسم مرشح وانما
لإسم حزب (٢) .

ويعتبر المرشح الفردى فائزا فى الدوائر الصغيرة بحصوله على
أغلبية الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدائرة ، أى
بالأغلبية النسبية أو البسيطة .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن ما يحدث عمليا فى هذه
الدوائر - وكما أسفرت عنه نتائج الانتخابات - ان المرشح الفائز
يحصل على الأغلبية المطلقة لا النسبية كما هو حادث فى إنجلترا ،
إذ سيفضل الناخبون أعمال قاعدة التصويت المجدى فيكون تصويتهم
منصبا على الاختيار بين أفضل اثنين من المرشحين . وهو ما أدى
تدريجيا إلى حصر الأحزاب المتقدمة للانتخابات فى الدوائر الصغيرة
فى اثنين فقط ، هما الحزب الديمقراطى المسيحى C.D.U. والحزب
الديمقراطى الاشتراكى S.P.D. فهما الحزبان الوحيدان اللذان
تمكنوا من تحقيق النجاح على مستوى الدوائر الصغيرة ، وهو ما دلت
عليه نتائج الانتخابات التى أجريت فى ألمانيا عام ١٩٧٢ (٣) .

أما بالنسبة للقوائم التى يجرى الانتخاب بشأنها على أساس
الدوائر الكبيرة ، فإن كل قائمة تحصل على عدد من المقاعد بنسبة

Georges BURDEAU, op.cit., p. 158, 159.

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

والدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ص ١٢٨ .
الدكتورة معاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص
١٤١ .

Georges BURDEAU, op.cit., p. 159.

Andre HAURIU, op.cit., p. 314.

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

ما حصلت عليه من أصوات ، أى على أساس التمثيل النسبى . ويكون توزيع هذه المقاعد طبقا ، لنظام هوندت (١) السابق شرحه ، لقاعدة أكبر المتوسطات (٢) وذلك بعد استبعاد المقاعد التى سبق ان وزعت وفقاً لنظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة (٣) .

فمثلا إذا حصل حزب من الأحزاب على ٣٠٪ من أصوات الناخبين على مستوى الولاية بمقتضى البطاقة الثانية ، فإنه يجب أن يحصل على ٣٠٪ من مقاعد المجلس المخصصة للولاية ، ثم يتم خصم المقاعد التى حصل عليها الحزب على مستوى الولاية ، فيعطى له الباقي من المقاعد المعدة للتوزيع بمقتضى القوائم .

وبعبارة أخرى لو أن نسبة الـ ٣٠٪ تمثل ١٥ مقعدا فى مجلس النواب ، وكان الحزب قد نجح له ٧ نواب فى الدوائر الصغيرة بمقتضى الانتخاب الفردى ، فإنه يعطى من مقاعد النصف الثانى ثمانية مقاعد ٥ ويتم توزيعها على مرشحي الحزب وفقا لترتيبهم فى القائمة التى أعدها الحزب . وذلك حتى تكون نسبة ما حصل عليه الحزب من مقاعد مطابقة لما حصل عليه من أصوات .

وهذا الطابع الذى يتسم به نظام الانتخاب الالمانى من حيث احتساب المقاعد التى يحصل عليها كل حزب قد أدى بالاستاذ دوفرجيه إلى القول " بأن هذا النظام قد يوحى بأن التصويت الأول يكون لصالح الأشخاص أكثر منه لصالح الأحزاب كما هو الحال فى

Jean CICQUEL, op.cit., p. 355.

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

Jacques CADART, op.cit., pp. 248, 249.

Jacques CADART, op.cit., p. 249.

والدكتور مصطفى 'يو زيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .
الدكتورة سعاد الشرباوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية ، إلا أن التصويتين يكونا ، فى الواقع ، لصالح الأحزاب نفسها " (١) .

ويشير جاك كدار إلى أنه نظرا لما هو مسموح به فى النظام الانتخابى الالمانى من جواز ترشيح الفرد نى كلا النوعين من الدوائر ، فقد يحدث أن يفوز مرشح بالعضوية نى الدائرة الصغيرة وفقا لنظام الانتخاب الفردى ، وفى نفس الوقت ، رد اسمه فى صدر قائمة الحزب مما يسمح له بالنجاح . ففى هذا الفرض يكون من الواجب تخطى اسمه إلى الاسم التالى له فى الترتيب .

على أن النظام الانتخابى الالمانى يضع استثناء على قاعدة التمثيل النسبى الكامل ، مفاده أن الحزب الذى يحصل على مستوى الدوائر الانتخابية الفردية على عدد من المقاعد أكثر من النسبة التى حصل عليها بمقتضى الانتخاب بالقائمة على مستوى الدوائر الكبيرة ، فإن القانون يعطى لهذا الحزب الحق فى الاحتفاظ بما حصل عليه من مقاعد . فعلى سبيل المثال لو كان نصيبه من عدد المقاعد فى دائرة صغيرة ٢٠ مقعدا وحصل على ١٥ مقعدا بمقتضى الانتخاب بالقائمة فى الدوائر الكبيرة ، فإن هذا الحزب يظل محتفظا بحقه فى العشرين مقعدا .

ومثل هذا الوضع سيحول - فى نظر البعض من الفقه - دون حصول الأحزاب الأخرى على كل ما تستحقه من مقاعد طبقا لنسبة الأصوات التى حصلت عليها . وفى هذه الحالة فإن القانون يقضى بأن تمنح

(١) Le caractere mixte de ce systeme apparait dans le fait que le premier vote est au profit d'une personnalite plutot que d'un parti comme en systeme majoritaire uninominal. Parfois les deux votes sont emis au profit des partis differents".

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

Jacques CADART, op.cit., p. 249.

وفى نفس المعنى :

هذه الأحزاب ما تستحق من مقاعد حتى ولو أدى ذلك إلى زيادة عدد نواب الولاية على العدد المقرر لها ، وحتى لو أدى ذلك إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على العدد المقرر له فى الأصل . (١)

القيد الذى وضعه المشرع الألمانى للحد من آثار التمثيل النسبى :

لقد خشى المشرع الألمانى أن يؤدى الأخذ بنظام التمثيل النسبى على النحو السابق إلى تعدد الأحزاب السياسية ، وهو وضع عايشته ألمانيا وعانت من وجوده بعد الحرب العالمية الأولى ، فعمل على وضع قيد ابتغى به إجبار الأحزاب الصغيرة على التجمع واعطاء فرص التمثيل للأحزاب الكبيرة وحدها (٢) . فاشتراط قانون الانتخاب الألمانى ، حتى يمكن للأحزاب السياسية الاستفادة من التمثيل النسبى ، حصولها على نسبة ٥ ٪ على الأقل من مجموع أصوات الناخبين على مستوى الدولة أو حصولها على ثلاثة مقاعد على الأقل فى الانتخابات الفردية التى أجريت على مستوى الدوائر الصغيرة . (٣)

وقد ساق لنا الأستاذ بيير باكتيت مثالا يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد بين الأحزاب الألمانية المتنافسة قائلا :

لنفرض أن هناك ٢٠ مقعدا خصصت لدائرة كبيرة وبها ١٨٠٠٠٠٠ وان هذه الدائرة كانت مقسمة إلى عشر دوائر صغيرة وجاءت

(١) Andre HAURIU, op.cit., p. 314.

والدكتور مصطفى أبوزيد ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٢٨ - ١٢٩ .
(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 250.

والدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٢٩ .

(٣) Georges BURDEA, op.cit., p. 159 .

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

نتيجة الانتخاب الأول (في الدوائر الصغيرة) والذي أجرى على أساس الأغلبية على النحو التالي :

الحزب الاشتراكي الديمقراطي S.P.D. ٥ أعضاء
الحزب المسيحي الديمقراطي C.D.U. ٤ أعضاء
الحزب الديمقراطي الحر F.D.P. ١ عضواً

ثم جاءت نتيجة الانتخابات الثانية والتي أجريت على أساس التمثيل النسبي وفقاً لأكبر المتوسطات على النحو التالي .

اسم الحزب	عدد الأصوات	نسبة الأصوات	عدد الأعضاء
الحزب الاشتراكي الديمقراطي S.P.D.	٧٥٦,٠٠٠	٤٤٢	٩
الحزب المسيحي الديمقراطي C.D.U.	٨٢٨,٠٠٠	٤١٦	١٠
الحزب الديمقراطي الحر F.D.P.	١٤٤,٠٠٠	٢٨	١
XYZ	٧٢,٠٠٠	٣٤	

ويشير الأستاذ باكتيت إلى أن الحزب الأخير يتم استبعاده لعدم توفر القاعدة الانتخابية في حقه والتي تكمن في حصوله على ٥% من عدد الأصوات التي أعطيت على مستوى الدولة أو حصوله على ثلاث مقاعد في الانتخابات التي أجريت على مستوى الدوائر الصغيرة ، ثم تحسب النتيجة النهائية لعدد ما يحصل عليه كل حزب من مقاعد بمقتضى القوائم على النحو التالي :

الحزب الاشتراكي الديمقراطي = ٩ - ٥ = ٤ من مرشحي القائمة
الحزب المسيحي الديمقراطي = ١٠ - ٤ = ٦ من مرشحي القائمة

الحزب الديمقراطي الحر = ١ - ١ = صفر من مرشحي القائمة ، ولا يكون له سوى مقعد واحد بمقتضى الانتخاب الفردى (١) .

على هذا النحو رأى المشرع الألماني أن الحزب الذى لا يتوافر بحقه القاعدة السابقة لا يكون أهلا للتمثيل فى المجلس النيابى .
وهى لا شك قاعدة قاسية ، كما وصفها الأستاذ جاك كادار ، بالنسبة للأحزاب الصغيرة (٢) حيث تؤدي إلى استبعادها استبعادا كلياً من التمثيل النيابى ، وإن كانت هذه القاعدة قد ساعدت جدياً فى تقليص عدد الأحزاب فى ألمانيا أو اندماجها فى الأحزاب الكبيرة .

إن هذا القيد هو الذى حال دون وصول الحزب الشيوعى الألمانى بعضو من أعضائه إلى مجلس النواب فى عام ١٩٥٣ . وكذلك الحال بالنسبة للأحزاب اليمينية المتطرفة (٣) ، الأمر الذى أدى بطريق غير مباشر إلى استبعاد الأحزاب الصغيرة .

إن قاعدة الـ ٥٪ كان من شأنها حث الناخبين على التصويت المجدى فى الانتخابات التى تجرى على مستوى الولاية بمقتضى التمثيل النسبى ، إذ يخشى الناخبون على مستوى الدوائر الكبيرة التصويت لصالح الأحزاب الصغيرة ، والتى يحتمل عدم حصولها على

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(١)

Jacques CADART, op.cit., p. 250.

(٢)

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة الدستورية ، ص ١٣٠ .
كما يشير جاك كادار إلى أن هناك أسباب أخرى ساعدت مع قاعدة الـ ٥٪ فى استبعاد هذه الأحزاب وإلى تضائل دورها ، فالحزب النازى قد منع قانوناً من التواجد وفقد أنصاره بسبب الكوارث التى سببها لألمانيا ، كما أن الحزب الشيوعى قد تضائل حجمه كثيراً بسبب الآثار المؤسفة التى نتجت عن قيام الشيوعيون الروس باقتطاع أجزاء من الأراضي الألمانية

Jacques CADART, op.cit., p. 251.

وفى نفس المعنى انظر : الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ .

نسبة الـ ٥٠ ٪ من الأصوات . انهم لا يصوتون إلا للأحزاب الكبيرة حتى لا تضيع أصواتهم سدى وبلا طائل (١) .

ويبرز جاك كادار أن قيام النظام الألماني على المزج بين نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية ، فضلا عن تقريره لقاعدة الـ ٥٠ ٪ ، قد أدى بألمانيا إلى الوصول لنظام الحزبين أو شبه الحزبين ، حيث ظهر إلى الوجود الحزب الليبرالى الذى يحصل فى العادة على أقل من ١٠ ٪ من الأصوات ، بينما اعتاد الحزبان الكبيران على الحصول على ما يصل تقريبا إلى ٩٠ ٪ من هذه الأصوات .

ويؤكد الأستاذ جان جيكل نفس الملاحظة التى أبرزها زميله جاك كادار ، حيث يشير إلى أن مجلس Le Bundestag كان فى عام ١٩٤٩ مكونا من نواب العشرة أحزاب ، بينما لم يمثل فى هذا المجلس ، فى الفترة ما بين عام ١٩٦١ حتى عام ١٩٨٣ إلا بنواب ثلاث أحزاب فقط : الحزب المسيحى الديمقراطى

Christlich-demokratische union deutschschlands (C.D.U.)^(١) والفرع التابع له فى بافاريا والممثل فى الحزب الإشتراكى المسيحى الإجتماعى

Christlich - Soziale Union in Bayerm (C.S.U.)^(٢)

والذى بدى اختفاه بعد وفاة زعيمه فرانز جوزيف ستراوس عام ١٩٨٨ ثم الحزب الإجتاعى الديمقراطى

Socialdemokratische Partei Deutschlands (S.P.D.)^(٣)

وحزب الأحرار Freie Demokratische Partei (F.D.P.)^(٤) هذه الأحزاب الثلاثة فقط هى التى مثلت بمجلس النواب الألمانى فى انتخابات عام ١٩٨٣ (٢) ، إذا ما استثنينا حزبا رابعا بدا فى الظهور هو حزب الخضر (Les verts, Die Grunen)

Jacques CADART, op.cit., P. 250.

(١)

Jean GICQUEL, op.cit., P. 356.

(٢)

ويستطرد الأستاذ جان جيكل ، مشيراً إلى مدى سيطرة الحزبين
الكبيرين وحصولهما على أغلبية الأصوات ، قائلاً إن انتخابات مجلس
البنديستاج ، والتي أجريت في ٢٥ يناير ١٩٨٧ ، حصل فيها الحزب
المسيحي الديمقراطي وفرعه المسيحي الإجتماعي C.S. - C.D.U.
على ٤٤,٣% من أصوات الناخبين ، وحصل الحزب الاشتراكي
الديمقراطي S.P.D. على ٣٧% من الأصوات ، بينما لم يحصل الحزب
الديمقراطي الحر F.D.P. إلا على ٩,١% من الأصوات ، ولم يحصل
حزب الخضر إلا على ٨,٢% .

وهذه النتيجة النهائية تشير ويحق في نظر الفقه الدستوري
إلى أن نظام الانتخاب الألماني قد أدى إلى تقليص الأحزاب الصغيرة
، والعمل على تشجيعها على الاندماج في الأحزاب الكبيرة قصدًا في
تمكينها من التمثيل بالمجلس .

على أن ما يجمع عليه الفقه الدستوري هو أن قاعدة الـ ٥% تجد
تبريرها في نظر الألمان - فضلاً عن دفع الأحزاب الصغيرة إلى
الاندماج في الأحزاب الكبيرة - في الرغبة في تكوين أغلبية
برلمانية وحكومة فعالة ومستقرة .

حقيقة أدت هذه القاعدة إلى نظام الحزبين وشبه الحزبين ، كما
هو الحال في النظام الإنجليزي ، إلا أن هناك farkاً يتبدى في أن
الأغلبية البرلمانية في النظام الإنجليزي هي أغلبية قوية ومتجانسة
ينتمي أعضاؤها إلى حزب واحد ، بينما الأغلبية في النظام الألماني
هي أغلبية ائتلافية من حزبين كبيرين ، وهي على أي حال أغلبية
معتدلة .

وهو ما يؤكد جان جيكل حيث يرى أن الرؤية السليمة للنظام الألماني لا يمكن أن تؤدي بنا - أمام وجود الحزبين الكبيرين - إلى وجود حكومة الأغلبية التي تنتمي إلى حزب واحد كما هو الحال في النظام الإنجليزي ، فنظام التمثيل النسبي في ألمانيا قد أدى إلى وجود الحكومة الائتلافية .

فالأحزاب الصغيرة سواء تمثلت في الحزب الديمقراطي F.D.P أو في حزب الخضر ، لا تشكل سوى أداة أو سند L'appoint ou la bequille لمساعدة الحزبين الكبيرين ، الحزب المسيحي الديمقراطي C.D.U والحزب الاشتراكي الديمقراطي S.P.D (١)

وقد قيل في شأن نظام الانتخاب الألماني ، القائم على الجمع بين نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية ، أنه قد حقق أهم ميزة للتمثيل النسبي وهي تحقيق العدالة ، كما تلاشى في نفس الوقت أهم نقد يشوبه وهو التعدد الكبير للأحزاب السياسية بما يؤدي إليه من تشتيت لأصوات الناخبين . كما أن هذا النظام يتفادى كذلك مساوئ نظام الأغلبية وما يؤدي إليه من التقليل من أهمية الأحزاب الصغيرة كما هو الشأن في إنجلترا (٢) .

كما قيل أيضا أن الجمع بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة أمر ينطوي على الكثير من المزايا ، أهمها أنه يحد من جموح قيادات الأحزاب ويقلل من شططها وتحكمها حال اعدادها للقوائم الانتخابية . ذلك أن أعضائها يعلمون جيدا أن هناك طريقا آخر ، غير طريق القوائم ، للوصول إلى المجلس ، وهو الانتخاب الفردي ، وأن المرشح يستطيع أن يمثل في المجلس استنادا إلى هيئة الناخبين

Jean GICQUEL, op.cit., P. 357;

(١) الدكتور سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق .
ص ١٤٠

أنفسهم دون الاستناد إلى الحزب (١) . وهذا الشعور الذى لا يبد أن يكون موجودا لدى قادة الأحزاب ولدى أعضائها سوف يخلق مناخا ديمقراطيا للمنافسة داخل الأحزاب ، ويحد بالتالى من شهوة التحكم التى تنتاب الكثير من قادة الأحزاب نحو استبعاد هذا العضو أو ذاك من قائمة الحزب إذا ما أبدى اعتراضا أو وجه نقدا لسياسة الحزب .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٣٠ .

المبحث الثانى
النظام الإنتخابى الفرنسى (١٩٥١ - ١٩٥٦)
"نظام التحالف"

Le systeme des apparentements

لقد أخذ المشرع الفرنسى أيضا فى الفترة ما بين عام ١٩٥١ إلى عام ١٩٥٦ بنظام انتخابى مختلط جمع فيه بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى على نحو متميز (١) مع السماح للقوائم المتنافسة بأن تتحالف .

وقد صدر بهذا النظام القانون الفرنسى الصادر فى ٩ مايو ١٩٥١ ، وهو يفترض اجراء الإنتخاب بمقتضى قوائم على نطاق المحافظة (٢) . ويبيح هذا النظام لمجموعة من القوائم أن تتحالف معا ويجرى التصويت عليها وكأنها قائمة واحدة *Comme seule et unique liste* بشرط أن يتم الإعلان عن هذا التحالف رسميا قبل موعد الانتخابات بثمانية أيام على الأقل (٣) .

فإذا حصلت القوائم المنضمة أو المتحالفة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، فإنها تحصل على جميع المقاعد فى الدائرة ، ثم يجرى بعد ذلك توزيع المقاعد بين القوائم المتحالفة وفقا لنظام التمثيل النسبى (R.P) تبعا لقاعدة أكبر المتوسطات (٤) .

Pierre PACTET, op.cit., P. 67. (١)

Claude LECLERCQ, op.cit., P. 131. (٢)

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121. (٣)

Claude LECIERCQ, op.cit., P. 131; (٤)

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121;

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

Andre HAORIOU, op.cit., P. 311.

أما إذا لم تحصل هذه القوائم المتحالفة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، فإنه يتم توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة وفقا لنظام التمثيل النسبي (١) .

ثم يعاد توزيع المقاعد التي حصلت عليها القائمة المتحالفة بين قوائم الأحزاب الداخلة في التحالف وفقا لنظام التمثيل النسبي تبعا لقاعدة أكبر المتوسطات .

هذا في حالة تحالف أو انضمام بعض القوائم إلى بعضها ، ولكن كيف يتم توزيع المقاعد في حالة عدم رغبة الأحزاب في إعلان التحالف ؟

في هذه الحالة - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم - فإن توزيع المقاعد يتم على أساس التمثيل النسبي (٢) .

ويجمع الفقه الفرنسي على أن الهدف من نظام التحالف هو تشجيع أحزاب الوسط وتفضيلها على الأحزاب المتطرفة اليمينية أو اليسارية (٣) .

ولايضاح تطبيق هذا النظام يضرب لنا الأستاذ بيير باكتيت المثال التالي : لو أن هناك دائرة انتخابية قد خصص لها ثمانية مقاعد ، وبلغ مجموع أصوات الناخبين بها ٤٠٠.٠٠٠ صوتا ، وكان

Claude LECLERCQ, op.cit., P. 132.

(١)

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

(٢)

Jacques CADART, op.cit., PP. 246;

والدكتورة سعاد الشقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ .

Claude-LECLERCQ, op.cit., P. 132;

(٣)

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121.

عدد القوائم خمسة أ ، ب ، ج ، د ، هـ فإن توزيع المقاعد بين هذه القوائم يختلف تبعاً للفروض الثلاثة التالية :

١ - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم :

إذا حصلت القائمة " أ " على ١٢٦٠٠٠ صوت ، القائمة " ب " على ٩٤٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " ج " على ٨٨٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " د " على ٦٥٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " هـ " على ٢٧٠٠٠ صوت ، فإن الحزب " أ " يفوز بثلاث مقاعد ، والحزب " ب " يفوز بمقعدين ، والحزب " ج " يفوز بمقعدين ، والحزب " د " يفوز بمقعد واحد ، ولا يفوز الحزب " هـ " بأي مقعد .

ان توزيع المقاعد هنا قد تم تبعاً للتمثيل النسبي على أساس أعلى المتوسطات .

٢ - حالة حصول تحالف بين بعض القوائم وعدم حصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات :

فإذا حصل تحالف بين الأحزاب الثلاثة الأخيرة ج ، د ، هـ فإن مجموع الأصوات التي تكون قد حصلت عليها (كقائمة واحدة) نتيجة التحالف هي $٨٨٠٠٠ + ٦٥٠٠٠ + ٧٢٠٠٠ = ١٨٠٠٠٠$.

ولما كانت الأغلبية المطلقة للأصوات في هذه الدائرة تبلغ ٢٠٠٠٠١ صوتاً ، فإن القوائم المتحالفة لا تكون قد حصلت على هذه النسبة ، ومن ثم فإنه يجري توزيع المقاعد بين الأحزاب وفقاً لقاعدة التمثيل النسبي مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة ، وتكون النتيجة على النحو التالي :

القائمة ج ، د ، هـ = ١٨٠٠٠ صوت فتفوز بأربعة مقاعد .

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

القائمة ب = ٩٤٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

ثم يعاد توزيع المقاعد الأربعة بين الأحزاب المتحالفة وفقا لقواعد التمثيل النسبي وقاعدة أكبر المتوسطات لتحصل القائمة " ج " على مقعدين " وتحصل القائمة " د " على مقعدين ولا تحصل القائمة " هـ " على أى مقعد .

ويشير الأستاذ بيير باكتيت إلى أن هناك اختلافا قد حصل فى توزيع المقاعد فى الفرضين السابقين . ففى حالة عدم التحالف حصلت القائمة " أ " على ٣ مقاعد ، بينما لم تحصل فى حالة التحالف إلا على مقعدين . انتهى قد فقدت مقعدا فى الفرض الثانى . كما أن الحزب " د " لم يحصل فى حالة عدم التحالف إلا على مقعد واحد بينما حصل فى حالة التحالف على مقعدين فهو قد فاز بمقعد آخر نتيجة وجود التحالف .

٣ - حالة حصول التحالف بين بعض القوائم وحصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة :

لو تم التحالف بين القوائم " ب " ، " ج " ، " هـ " فإن مجموع الأصوات التى تكون قد حصلت عليها :

$94000 + 88000 + 27000 = 209000$ صوتا أى أنها تكون قد حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات ، ومن ثم تحصل الأحزاب المتحالفة على جميع المقاعد الثمانية ، ثم يتم توزيع هذه المقاعد بين هذه القوائم الثلاثة المتحالفة وفقا لنظام التمثيل النسبي وإعمال قاعدة أكبر المتوسطات ، فتكون النتيجة النهائية على النحو التالى :

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة ب = ٩٤٠٠٠ تحصل على أربعة مقاعد

القائمة " ج " = ٨٨٠٠٠ تحصل على ثلاثة مقاعد

القائمة " د " = ٥٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة " ه " = ٢٧٠٠٠ تحصل على مقعد واحد (١) .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التحالف وإن أمكن تطبيقه وأجراؤه وفقا لنظام الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية على دور واحد والمقترن بنظام التمثيل النسبي على النحو الذى طبق فى فرنسا من عام ١٩٥١ حتى - ١٩٥٦ ، فإنه يمكن تطبيقه أيضا وفقا لنظام التمثيل النسبي بالقوائم على مستوى الدوائر . وهو يعتمد على مبدأ بسيط مؤداه أنه يكون للقوائم المختلفة فى نطاق دائرة واحدة أن تنفق على اضافة الأصوات التى تحصل عليها وتجميعها معا واعتبارها قائمة واحدة عند توزيع المقاعد بين القوائم ، ويتم توزيع المقاعد بين القائمة التى تضمنت القوائم المتحالفة وبين القوائم الأخرى المتنافسة على أساس القاسم الانتخابى ثم على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقي . وبعد تحديد ما حصلت عليه قائمة التحالف من مقاعد يجرى توزيعها على القوائم المتحالفة اما على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقي . (٢)

ويشير جاك كادار وغيره من الفقه إلى أن نظام التحالف من شأنه تشجيع القوائم على الانضمام للحصول على نسبة عالية من الأصوات ، وبالتالي فى الحصول على أكبر قدر من المقاعد النيابية (٣) ، وإن كان هذا النظام يؤدي إلى نتائج مؤسفة بحصول بعض القوائم الداخلة فى التحالف على مقاعد أكثر بأصوات أقل من تلك التى حصلت عليها قوائم غير متحالفة .

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

(١)
وانظر أيضا :

Claude LECIERCQ, op.cit., P. 132.

Jacques CADART, op.cit., P. 246.

(٢)

Jacques CADART, op.cit. P. 247;

(٣)

وفى نفس المعنى انظر :
الدكتورة سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ و ١٣٨ .

الفصل الرابع التقدير الفقهي نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

لقد كان من الطبيعي أن يكون لكل من النظامين أنصار وخصوم، أنصار يفضلونه ، ويدافعون عنه فيسوقون له الحجج ، ويبرزون ما يتحلى به من حسنات ومزايا ، وخصوم يفتندون ما قدمه الأنصار من أدلة ويصورون ما أبرزوه من حسنات ومزايا على أنها مثالب وعيوب تشوب النظام وتحسب عليه ، الأمر الذي يجعل التفضيل في نظرهم لنظامهم القانوني على النظام الآخر .

على هذا النحو كانت المزايا التي تدرع بها دعاة الانتخاب الفردي لصالح هذا النظام عيوباً عند خصومهم من دعاة الانتخاب القائمة ، وكانت الحسنات التي تمسك بها دعاة الانتخاب بالقائمة لصالح هذا النظام موضعاً للنقد عند خصومهم من دعاة الانتخاب الفردي . فما هي أدلة وحجج فقهاء كل من الإتجاهين ؟ الإجابة على هذا التساؤل ستكون موضوع الباحثين التاليين .

المبحث الأول : في أدلة أنصار نظام الانتخاب الفردي .
المبحث الثاني : في أدلة أنصار نظام الانتخاب بالقوائم .

المبحث الأول

أدلة أنصار نظام الانتخاب الفردى

يذهب دعاة الانتخاب الفردى إلى أن هذا النظام يمكن للناخبين من معرفة المرشحين مغرفة شخصية ويجعلهم أقدر على الحكم على كفايتهم (١) . ذلك أن صغر حجم الدائرة الانتخابية يجعل جميع المرشحين معروفين لدى جميع أهالى الدائرة من الناخبين (٢) .

كما يرى مخبذو هذا النظام أنه يتسم بالبساطة والسهولة (٣) . إذ تنحصر مهمة الناخبين فى اختيار نائب واحد فحسب ، وهو معروف لديهم فى دائرة انتخابية صغيرة (٤) .

وقد استند أنصار نظام الانتخاب الفردى ، فى تفضيلهم لهذا النظام ، إلى الإعلان الفرنسى الصادر فى ١٤ يناير ١٩٥٢ حيث جاء فيه :

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

Jacques CADART, op.cit., P. 227;

الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .

الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

Jacques CADART, op.cit., P. 227;

(٢)

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;

الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٢٣٤ .

الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٤) الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .

" Le peuple, choisissant isolement chaque candidat peut plus facilement apprecier le merite de chacun d'eux . (١)

وإذا كان هؤلاء الدعاة قد ابرزوا حسنات النظام الفردي ، فإنهم فى ذات الوقت قد أبانوا عيوب نظام الإنتخاب بالقائمة . فذهبوا إلى أن نظام الإنتخاب بالقائمة يقلل من حرية الناخبين فى الاختيار ، ويزيد من طغيان واستبداد الأحزاب السياسية (٢) . حيث يترك هذا النظام أمر ترشيح أعضاء البرلمان من حيث الواقع لقادة الأحزاب الذين يستأثرون بوضع قوائم المرشحين فى كل دائرة ، ويجد الناخبون أنفسهم مضطرين بحكم الواقع لاختيار احد هذه القوائم (٣) . فهذا النظام يؤدي اذن من الناحية العملية إلى اضعاف دور الناخبين ويشل حريتهم بقدر ما يعطى للأحزاب من الكلمة المسموعة أو النهائية بشأن اختيار النواب .

ويشير الفقه المناصر لنظام الإنتخاب الفردي إلى أن هذا النقد يتضح جليا عندما يكون النظام المطبق هو نظام القائمة المغلقة ، حيث لا يكون للناخب سلطة تعديل أو اضافة أسماء فى القوائم المقدمة . وفى هذا الغرض يمكن القول بأن حرية الناخب فى اختيار نوابه تكون قد ألغيت تماما (٤) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

(١)

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

(٢)

الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت أبراميم : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .
الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٢٥٢ هامش ١ .
(٣) ويقول الكاتب الفرنسى Taine وفى وصف الإنتخابات بالقائمة بأن الكلاب الذكية تستطيع أن تصوت فيه :

" Les chiens savants pourraient voter "

انظر الدكتور محمود عبيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ هامش ١ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

(٤)

والأمر على خلاف ذلك فى نظام الانتخاب الفردى حيث يعطى هذا النظام للنائب حرية كاملة فى اختيار النائب وبقية شر الأحزاب السياسية (١) ، واستبدادها .

وقيل أيضا أن نظام الانتخاب بالقائمة يؤدى إلى خداع الناخبين، إذ كثيرا ما تلجأ الأحزاب السياسية إلى وضع اسم شخص بارز له ثقل سياسى ووضع شخص مرموق فى صدر القائمة ثم تملأ بعد ذلك قوائمها بأسماء أشخاص غير معروفين أو من الصف الثانى أو الثالث من حيث الكفاءة السياسية والخدمة الوطنية ، معتمدة فى ذلك على اسم الشخص المرموق لتمرير بقية الأسماء الواردة فى القائمة (٢) . لذلك يطلق دعاة الانتخاب الفردى على نظام الانتخاب بالقائمة اسم " انتخاب القطر أو التمرير " " Le scrutin de liste est scrutin de romerquage

ويشير الفقه الفرنسى إلى أنه قد ترتب على تطبيق نظام القائمة فى فرنسا اختيار شخص معنوه فى سنة ١٨٨٥ نتيجة اقتراح اسمه فى قائمة الراديكالية لباريس ، كما أنه تم فى عام ١٩١٩ انتخاب أحد المرشحين ابان التحقيق الذى كان يجريه معه المجلس العسكرى (٣) .

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

(٢) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

الدكتور محمد شافعى أبو راس ، المرجع السابق ص ٤١٣ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ .

الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ .

الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .

(٣) راجع فى ذلك : الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

أما الانتخاب الفردي فهو لا يسمح بهذا الخداع الحزبي ، إذ يتيح للناخبين فرصة الحكم على كل مرشح على حدة ، ويكون المرشح وجها لوجه أمام الناخب ، الأمر الذى يمكن الناخبين من الحكم على كل مرشح دون أن يكون محتميا بأشخاص آخرين (١) . فلا يختار الناخبون إلا من كان أهلا للثقة من حيث الكفاءة والصلاحية ، وذلك على عكس نظام الانتخاب بالقائمة الذى يستدرج الناخبين إلى انتخاب مرشحين مشكوك فى مدى صلاحيتهم وكفاءتهم (٢) .

كما قيل ان مهمة الناخبين تبدو فى نظام الانتخاب بالقائمة شاقة لكبر حجم الدائرة التى يتطلبها تطبيق هذا النظام من ناحية ، وتعدد أشخاص المرشحين المطلوب انتخابهم من ناحية أخرى ، الأمر الذى يشق معه على الناخبين معرفة أشخاص المرشحين والمفاضلة بين كفاءتهم والحكم عليهم (٣) . وذلك على خلاف نظام الانتخاب الفردي حيث تنحصر مهمة الناخب فى اختيار مرشح واحد فى دائرة صغيرة نسبيا ، الأمر الذى يمكنه من معرفة كافة المرشحين والحكم على كفاءتهم والمفاضلة بينهم (٤) .

كما قيل فى شأن ما يشوب نظام الانتخاب بالقائمة من مغامران طريقة الانتخاب بالقائمة تتطلب تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية واسعة النطاق من شأنها أن تقلل من فرص أحزاب الاقلية فى النجاح

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ .

(٣) Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

والدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

الدكتور عبد الحيد متولى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .

الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .

إذا ما اعتمد نظام الأغلبية . وذلك على عكس الانتخاب الفردي الذي يضمن تمثيل الاقلية السياسية إلى حد ما لأن أحزاب الاقلية فى مجموع الدولة قد يكونون أكثرية فى دوائر محدودة صغيرة فيفوزون فى هذه الدوائر . (١)

وانتهى دعاء نظام الانتخاب الفردي إلى القول بأن طريق الانتخاب بالقائمة لا يؤدي إلى المساواة فى حق الاقتراع حيث يصوت الناخب فى احدى الدوائر لعشرة نواب ، بينما قد يصوت غيره فى بعض الدوائر الأخرى لثلاثة أو خمسة (٢) وذلك تبعاً لزيادة أو نقص عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم عن كل دائرة . الأمر الذى يترتب عليه اغفال مبدأ التساوى فى الاقتراع (٣) . هذا ويعتبر الأستاذ اسمان من أوائل المتحمسين لنظام الانتخاب الفردي مفضلاً إياه على نظام القوائم .

- (١) الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٣ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٨ .
الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ - ٢٧٠ . ويشير إلى أن هذا النقد لا ينطبق فى الواقع إلا بالنسبة للانتخاب بالقائمة المطلقة أى غير المشفوعة بالتمثيل النسبى ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى ، فإنه يؤدي إلى تمثيل أحزاب الاقلية تمثيلاً متناسباً مع أهميتها لا تمثيلاً متروكاً للمصادفة كما هو الحال فى نظام الانتخاب الفردي . (المرجع السابق ، ص ٢٧٠) .
(٢) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .
(٣) غير أنه يلاحظ أن هذا العيب لا يرجع إلى طريقة الانتخاب فى ذاتها وإنما يرجع إلى عدم المساواة فى توزيع الدوائر الانتخابية . فإذا تحققت المساواة فيها كان عدد الأصوات التى يتمتع بها الناخب متساوياً فى مختلف الدوائر .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٣ هامش (١)

المبحث الثاني أدلة أنصار نظام الانتخاب بالقائمة

على ان انصار نظام الانتخاب بالقائمة قد دافعوا عن هذا النظام ورواوا فيما تمسك به أنصار نظام الانتخاب الفردي من ميزات وحسنات لنظامهم مساوي وعيوب تحسب عليه .

فمن ناحية ، رأى انصار نظام الانتخاب بالقائمة ان وحدة النائب فى الانتخاب الفردي من ناحية ، وصغر حجم الدائرة الانتخابية من ناحية أخرى ، من شأنهما أن يصبح النائب أسيرا للناخبين (١) . ويزداد هذا الخطر كلما ازداد صغر الدائرة الانتخابية وتوثقت الصلة بين النائب وناخبيه ، الأمر الذى يترتب عليه أن يعتبر النائب نفسه ، نتيجة خضوعه لناخبيه ، ممثلا لدائرته فقط لا لمجموع الأمة (٢) . أما نظام الانتخاب بالقائمة فهو يؤدي إلى تحقيق ميزة استقلال النائب عن جمهور ناخبيه الأمر الذى يجعل النائب ممثلا للأمة بأسرها لا لدائرته ، واضعا نصب عينيه المصلحة العامة أو القومية لا مصالح اهالى الدائرة. وهذه الميزة تكون نتيجة طبيعية لاتساع الدائرة الانتخابية التى يجرى على أساسها نظام الانتخاب بالقوائم من ناحية ، ولكثرة عدد المرشحين فى ظل هذا النظام من ناحية أخرى .

J. LAFERRIERE, op.cit., P. 553;

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩١ .
الدكتور وحيد رافق ، والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

Jacques CADART, op.cit., P. 227.

الدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رافق ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٤ و ٨٥ .

كما قيل أنه يترتب على اعتبار النائب ممثلاً لدائرته الانتخابية دون الأمة اهتمامه بالمصالح المحلية للدائرة الانتخابية أكثر من اهتمامه بالمصالح العامة للأمة (١) . ذلك أن المرشح في النظام الفردي ذي الدائرة الانتخابية الصغيرة سوف يعمل جاهداً على أن يجعل برنامجه السياسي منصباً على الشؤون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يحوز رضا الناخبين ويستأثر بأصواتهم ، فإذا ما تم انتخابه عمل جاهداً على تأكيد رغبة الناخبين بأشباع حاجاتهم ليضمن إعادة انتخابه وتجديد البيعة الانتخابية له من جديد في الفصول التشريعية القادمة (٢) . وهذا الاحساس يولد لاشك مزيداً من الضغط من جانب الناخبين على النائب ومزيداً من الخضوع من جانب النائب ، الأمر الذي يترتب عليه إهدار المصلحة العامة ، وتصبح فكرة أن النائب ينوب عن الأمة كلها لغواً لا جدوى من القول بها ، ويندثر ، بالتالي ، ركن من أركان النظام النيابي وهو اعتبار النائب ممثلاً عن الأمة بأسرها لا ممثلاً لدائرته الانتخابية .

وهنا يصدق - في نظر أنصار الانتخاب بالقوائم - تشبيه السياسي الفرنسي " جامبيتا " لنظام الانتخاب الفردي بالمرأة المكسورة التي لا تستطيع فرنسا أن ترى فيه صورتها

" C'est un miroir brisé ou la France ne reconnaît pas son image " (٣)

(١) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ، ص ٢٥٣ .

الدكتور محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، ص ١٦٧ .

(٢) في هذا المعنى انظر :

الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت أبراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .

الدكتور السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩١ .

(٣) انظر

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

ويصبح الناخب على حد التعبير الفرنسى :
Le depute est a la fois le prisonnier de sa
(١) circonscription et un tyran local

أما نظام الانتخاب بالقائمة فيخفف من ضغط الناخبين على
النواب (٢) كما يحرر هؤلاء الآخرين من السعى لاجتذاب مرضاة
الناخبين ببذل الوعود وتحرى المصالح المحلية ، ويجعل اهتمام
النائب منصبا على الشئون العامة لا على الأمور المحلية (٣) .

على هذا النحو يؤدى نظام الانتخاب بالقائمة - فى نظر دعائه -
إلى تحقيق ميزة استقلال النائب عن جمهور ناخبيه فى ممارسة عمله
النيابى ، ويخلصه من الوصاية التى يفرضها الناخبون عليه فى
نظام الانتخاب الفردى (٤) .

كما قيل أن الانتخاب بمقتضى القوائم من شأنه أن يجعل
العملية الانتخابية كفاحا بين برامج ومبادئ لا مفاضلة بين أشخاص،
وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى حيث تجرى عملية الاختيار
بين المرشحين على أساس الاعتبارات الشخصية التى تتعلق
بالمرشح ، وتجرى المفاضلة بين المرشحين بعيدة عن الاعتبارات
العامة المتعلقة بالافكار والبرامج . ويشير " والدك روسو " فى شأن
التنديد بنظام الانتخاب الفردى قائلا : " ان أظهر عيب للانتخاب
الفردى هو أنه معيار معرفة أكثر الناس محبة لدى الجمهور بدلا من أن
يكون معيار معرفة رأى أهالى الدائرة (٥) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553.

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153.

١٤٣ . المرجع السابق ، ص ١٤٣ .
Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

١٤٣ . الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية ، ص ٢٣٥ .
(٥) أشار إليه

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 553.

ان التصويت سوف يتم تبعا لنظام الانتخاب الفردى - على حد
تعبير الفقه الفرنسى - للمرشح الجذاب حسن المظهر الذى يتمتع
بشعبية على نطاق دائرته : (١)

اما فى الانتخاب بالقائمة فإن المفاضلة بين المرشحين تقوم
على أساس الافكار والمبادئ والبرامج السياسية العامة . فالمعركة
الانتخابية تنسم فى هذا النظام الأخير بأنها كفاحا بين مبادئ
وبرامج لا كفاحا بين أشخاص (١) كما هو الحال فى نظام الانتخاب
الفردى .

ولذلك أشار الاستاذ Millerand فى خطابه المشهور الذى
القاء فى ١١ فبراير ١٨٨٩ إلى " أن الانتخاب بالقائمة هو انتخاب
بين تيارات كبيرة ، انتخاب يسمح للرأى العام أن يحكم بينها
ويعبر عن رأيه ، انتخاب يسمح للحزب الجمهورى فى الجمهورية
الوطنية أن يتقوى ويغزو البلاد شيئا فشيئا . (٢)

= والدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ص ١٤٤ .

Pour un candidat sympathique bon garçon jouissant d'une notoriété
locale".

Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 552, 553;

(١)

Michel Henry FABRE, op.cit. P. 264.

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

(٢)

Michel Henry FABRE, op.cit. P. 264;

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ص ١٦٧ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية
ص ٢٥٢ .

الدكتور مصطفى أبو زيد . مبادئ الأنظمة السياسية . ص ١١٣
(٣) مشار إليه فى مؤلف الدكتور محمود عيد . المرجع السابق . ص ١٨٩

كما قيل ان نظام الانتخاب بالقوائم من شأنه بسبب اتساع الدوائر الانتخابية - ان يحول دون تدخل رأس المال فى اللعبة الانتخابية ، ويمنع أو يقلل تدخل جهات الادارة فى التلاعب فى الانتخابات وتزوير ارادة الناخبين . وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى حيث يسهل - بسبب صغر الدوائر الانتخابية - الرشوة la corruption الانتخابية وذلك بالتأثير على الناخبين بشراء أصواتهم ، كما يفرى جهات الادارة على التدخل فى شئون الانتخابات (١) .

ان هذه النتائج تنعدم أو تقل فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ من شأن اتساع الدوائر الانتخابية وكثرة جماعة الناخبين العمل على تلاشى الالتجاء إلى أسلوب الرشوة والحيولة أو التقليل من حرص جهات الادارة على التدخل فى العملية الانتخابية (٢) . ويستشهد انصار نظام الانتخاب بالقائمة فى هذا الخصوص بما قاله " لامارتين " أنه من السهل تسميم كوب ماء ولكنه من الصعب تسميم نهر بأسره (٣) .

وفى نقد نظام الانتخاب الفردى واعلاء نظام الانتخاب بالقائمة يتمسك خصوم النظام الفردى بما قاله السياسى الفرنسى " جامبيتا " ، فى مجموعته على النظام الفردى فى ١٩ مايو ١٨٨١ : " يبدأ شراء الأصوات فى سرية وخجل (يقصد فى نظام الانتخاب

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 266.

(١)

(٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ .

الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ - ٣٨٠ .

(٣) "On peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonner pas un fleuve".

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

وانظر ايضا الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

الفردى) ، ولكن ميل الرشا والخبور لا يلبث ان ينهال على جمهرة الناخبين ... فتعرض الترشيحات فى مزايده علنية ، مما يؤدى إلى ان يوجد فى بعض الدوائر صناعة للاستغلال الانتخابى سياسيا وماديا ... أقول إنها مسألة عادات وتقاليده لازالت فى مستهل نشوئها ، فإذا احتفظتم بنظام التجزئة فى الاقتراع العام ، فإن هذه العادات لا تلبث أن تزدد نموا ، وهكذا تتحملون أمام التاريخ مسئولية حقنكم للديمقراطية الفرنسية بسموم الرشوة (١) * .

كما قيل أن نظام الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب ويزيد اهتمامه بالانتخابات (٢) . ذلك أن هذا النظام يشركه فى اختيار عدد من النواب (٣) ، هذا على خلاف نظام الانتخاب الفردى الذى يجعل للناخب صوتا واحدا يختار به مرشحا واحدا . وهذه الميزة الموجودة فى نظام الانتخاب بالقائمة تؤدى إلى شعور الناخب بأهميته فى الجماعة فتضاعف اهتمامه بالشئون العامة وتشجعه على استعمال حقوقه السياسية خاصة حقه فى التصويت .

وأخيرا قيل فى تفضيل نظام الانتخاب بالقائمة أنه يفضل نظام الانتخاب الفردى من حيث تزويد المجالس النيابية بالكفاءات ، ذلك أن هذا النظام الأخير يؤدى إلى ضعف الكفاءات البارزة نتيجة صغر نطاق الدوائر الانتخابية ، كما يؤدى إلى ضعف الروح المعنوية بها حيث تحل المصالح الخاصة محل المصالح العامة .

(١) أشار إليه الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ .

الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

(٣) الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ .

وقد رجب كبار الفقه الدستوري الفرنسي امثال " لافريير " و " برتلمى " و " ديجى " بالانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبى معارضين نظام الانتخاب الفردى (١) ، فيقول " لافريير " :

La véritable superiorite que l'on peut reconnaitre au scrutin de liste est que, seul, il permet le fonctionnement de la representation proportionnelle.

وقد تساءل العلامة " ديجى " عما إذا كان لعودة الانتخاب بالقائمة فى فرنسا ، عام ١٩١٩ . أثر على حالة الانتخابات المعنوية ؟ وأجاب على ذلك قائلا : " أننى أعتقد ذلك وأرى أن سياسة الزبائن وقرع الاجراس التى كان لها المركز الأول فى البلاد قبل الحرب قد تلاشت . أننى أأمل أن تؤدى طريقة الانتخاب بالقائمة والتمثيل النسبى إلى تحسين حالة الانتخابات المعنوية " . (٢)

أما برتلمى فيفضل نظام الانتخاب بالقائمة ويرى : " أنه بالنظر للمسألة من وجهة النظر العملية ، فإن الانتخاب بالقائمة إذا لم يقترن بالتمثيل النسبى ، يكون فى الواقع سائرا لنظام انتخاب فردى له كل عيوب هذا النظام فضلا عن عيوبه الخاصة ، أما اقتران الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى ، فإنه يؤدى إلى أحسن النتائج وخاصة فيما يتعلق بتمثيل أحزاب الاقلية تمثيلا يتناسب مع أهميتها " (٣) .

ويبدو أن الفقه الفرنسى قد تأثر فى تفضيله لنظام الانتخاب بالقائمة والمصحوب بالتمثيل النسبى على الانتخاب الفردى بأقوال

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 554.

DUGUIT: Traite de droit constitutionnel, 2^e ed., T. 2, P. 570.

وأنظر أيضا الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ - ١٤٦ .

Berthelemy Traite de droit constitutionnel, 1933, P. 383.

الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ ، ١٩١ .

الكثير من الساسة الفرنسيين فى تنديدهم بالانتخاب الفردى . من ذلك قول جامتيا : " ان الانتخاب الفردى أشبه بالمرآة المكسورة التى لا تستطيع فرنسا أن ترى فيها صورتها (١) .

وما ذهب إليه Jean Jaures من تشبيهه نظام الانتخاب الفردى بالمرآة القذرة un miroir sal ، وما قال به الوزير Briand من تشبيهه الدوائر الصغيرة فى الانتخاب الفردى بالمستنقعات الراكدة | mares stagnantes . ، وما وصف به Herriot ، نظام الانتخاب الفردى بنظام المصارعين أو الجلادين Scrutin de gladiaterus (٢)

وقد شايح البعض من الفقه الدستورى المصرى الفقه الفرنسى فى تفضيلهم لنظام الانتخاب بالقائمة المقرون بنظام التمثيل النسبى على نظام الانتخاب الفردى على النحو الذى سنراه فيما بعد

Julien LAFERRIERE, op.cit. P. 553; .
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

(١) أنظر فى ذلك

وأنظر أيضا الدكتور محمود عبيد ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٤ .
الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ ، ٢٧٣ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553. ١

(٢)

المبحث الثالث تقديرنا للنظامين

ونحن مع تسليمنا مع الفقه الدستوري بأن لكل من النظامين -
الفردى والقائمة - مزاياه وعيوبه والتي تجعل الفقه يميل إلى
تفضيل هذا النظام أو ذاك تبعاً لما ينطوي عليه في نظرهم من مزايا
تفوق ما يتضمنه من عيوب ، إلا أن هناك ثمة ملاحظة غاية في
الأهمية يجب إبرازها في مجال تفضيل الدول - من حيث الواقع - لنظام
الانتخاب الفردى أو لنظام الانتخاب بالقائمة .

وتتبدى هذه الملاحظة في أن حكومات الدول تسعى دائماً إلى
اتباع النظام الانتخابى الذى يحقق من الناحية العملية مصالحها
السياسية ويدعم مركز أغليبتها البرلمانية . أنها تتمسك دائماً
بالنظام الانتخابى الذى يقوى سند بقائها فى الحكم وأن تذرت من
الناحية النظرية بما يتضمنه النظام من مزايا وما ينطوي عليه
نقيضه من عيوب .

والى هذه الحقيقة يعزو الفقيه الفرنسى (١) " لافريير " تقلب
المشرع الفرنسى ، وعدم استقراره عدة مرات بين النظامين (٢) .

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 551, 552;
وفى هذا المعنى أنظر : الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص
٣٨٠ .

(٢) وفى عهد الجمهورية الثانية ١٨٤٨ - ١٨٥١ تبنى المشرع نظام
الانتخاب بالقائمة بالأكثرية على دور واحد وذلك بالقانون الصادر فى ١٥
مارس ١٨٤٩ وفى عهد الامبراطورية الثانية ١٨٥٢ - ١٨٧٠ عدل المشرع عن
النظام القائمة إلى نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين والذى
سمى اقتراع الدائرة وذلك بمقتضى المرسوم الصادر فى ٢ فبراير ١٨٥٢ .
وفى عهد الجمهورية الثالثة ١٨٧٥ - ١٩٤٠ أعيد العمل بقانون ١٥
مارس ١٨٤٩ أبان انتخاب الجمعية الوطنية عام ١٨٧١ فطبق نظام القوائم
على دور واحد ثم تمت العودة مرة أخرى فى عام ١٨٧٥ إلى نظام الانتخاب
الفردى على دورين ، على أن المشرع الفرنسى عاد مرة أخرى إلى نظام
القوائم ذى الدورين من عام ١٨٨٥ حتى عام ١٨٨٩ حيث عاد المشرع نفسه =

ويشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن الالتزام بنظام انتخابي معين يعنى بالضرورة تفضيل اعتبار معين أو ميزة محددة على بقية الاعتبارات أو الميزات الأخرى . أن النظام الانتخابي يجب أن يكون في آن واحد عادلا وفعالا Equitable efficace ، بمعنى أنه يجب أن يتيح ، بجانب العدالة ، تكوين أغليات تتسم بالتجانس والاستقرار . على أن تحقيق هذه الامنيات أمر يصعب تحقيقه . فالنظام الذي يساعد على تكوين أغليات متماسكة ومستقرة يتطلب بالضرورة احداث اهتزاز في الهيئة الانتخابية كالتشديد على فوز بعض الاحزاب واندحار بعضها الآخر . وهنا يكون هذا النظام بالضرورة جائرا أو غير عادل Insjustice . فإذا ما اتبع نظام التمثيل النسبي الذي يعطى لكل اتجاه أو حزب سياسى حقه العادل فى المقاعد ، فإن ميزة العدالة تكون قد تحققت دون مبدأ الفعالية حيث تعدد الأحزاب وتقل فكرة تكوين الأغليات المتماسكة .

الاختيار إذن يبين أنظمة الانتخاب المختلفة فى منطق كل من لافيريير وهوريو يعتمد فى المقام الأول على أهداف الحكومات وتحقيق مصالحها فى الحفاظ على سلطة الحكم (١) .

= مرة أخرى إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى والذي ظل مطبقا منذ ذلك الوقت حتى عام ١٩١٩ . على أنه جرت دعاية مكثفة لصالح التمثيل النسبي فى الفترة الثانية والذي صدر فيها القانون الدستوري الصادر فى عام ١٩١٩ ، متضمنا نظام القوائم . على أنه فى عام ١٩٢٧ تمت العودة مرة أخرى لنظام الانتخاب الفردى الذى استمر حتى عام ١٩٤٠ ، وفى عهد الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ - ١٩٥٨ تم تطبيق نظام التمثيل النسبي فى إطار المحافظات ، ثم انتهى المشروع فى عهد الجمهورية الخامسة على الأخذ بنظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين كما سبق شرحه .

أنظر
(١)

Andre HAURIU, op.cit., P. 312-313
Andre HAURIU, op.cit., PP. 301, 302.

ويأتى الأستاذ هوريو ويضرب لنا مثلا واقعيًا حدث فى فرنسا عام ١٩٥١ ، فحينما كان الهدف الذى تم الاعلان عنه من قبل الدولة هو تأمين أغلبية حكومية ، فقد لجأت الدولة - ازاء التهديدات التى كان يمارسها الحزب الشيوعى وحركة الجمهوريين الفرنسيين R.P.F ضد النظام منذ عام ١٩٤٧ - إلى نظام التحالف Le system des apparentements . وأمام الضغوط التى كانت تمارس من جانب هذين الحزبين ، قررت الأغلبية ، المسماة بالقوة الثالثة Troisième Force ، والتى ظهرت فى أواخر المجلس التشريعى الأول متمثلة فى حزب ال S.F.I.O والراديكاليين والحركة الجمهورية الشعبية M.R.P من أجل انتخابات عام ١٩٥١ - أن تصوت على قانون يشجع على قيام التحالف بين الأحزاب على الأقل فى اطار المحافظات ، بحيث تعتبر القوائم المتحالفة قائمة واحدة ، وتستطيع حين حصولها على الأغلبية المطلقة فى الدور الأول الفوز بجميع المقاعد ، على أن تعتمد فيما بعد بشأن توزيع المقاعد بين الأحزاب المتحالفة مبدأ التمثيل النسبى .

وبالفعل ساعد نظام التحالف على حصول الأحزاب المتحالفة على أغلبية مقاعد الجمعية الوطنية . ويشير الأستاذ هوريو إلى أنه لو أتبع نظام التمثيل النسبى البسيط الذى كان مطبقا فى ذلك الوقت دون تبنى فكرة التحالف ، لما أتيح لهذا التكتل أن يفوز بأغلبية المقاعد فى المجلس النيابى . (١)

بعد هذه الملاحظة الأولية والهامة فى نظرنا ، نعود لنقرر أن الأمر يختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسى إلى نظام سياسى آخر ومن زمن إلى زمن آخر . حقيقة نلاحظ أن نظام الانتخاب بالقوائم يحقق العدالة الانتخابية ويجعل من الاعتبارات الشخصية أمر محدود الأثر ويركز على الاهتمام بالمسائل القومية ، إلا أنه لا يكون

(١)

Andre HAURIU, op.cit., P. 311.

صحيحا التسليم على وجه مطلق بجميع أوجه الانتقادات التى وجهت إلى نظام الانتخاب الفردى . ذلك أن هذه الانتقادات تصدق أيضا فى شأن نظام الانتخاب بالقوائم . وعلى أى حال فالأمر يتوقف على مدى تقدم الدول ودرجة وعى الشعوب فيها .

ولنناقش الآن أهم الحجج التى يتذرع بها الفقهاء من أنصار النظامين ، لنرى وجه المبالغة المفتعلة لتفضيل أحد النظامين على الآخر .

فمن ناحية ، القول بأن الانتخاب الفردى يقيم المفاضلة بين المرشحين على أساس اشخاصهم لا على أساس مبادئهم ، وأن المعركة فى الانتخاب الفردى تكون كفاحا بين أشخاص لا كفاحا بين برامج وأهداف ، قول غير سليم .

ففى الدول المتخلفة التى لم تبلغ بعد حدا من الرقى السياسى لا يتم اختيار النواب فيها على أساس المفاضلة بين مبادئ أو مناهج ، وإنما يجرى التفضيل من جانب الناخبين - سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقوائم - على أساس شخصية بحتة وتلاعب العصبيات والعلاقات الشخصية دورا كبيرا فى تفضيل نائب على آخر ومرشعى قائمة على مرشعى قائمة أخرى . ففى النظامين تكون شخصية المرشح أو المرشحين محل اعتبار كبير لدى هيئة الناخبين ، وإلا لما حرصت الأحزاب فى الدول التى تنبئى نظام الانتخاب بالقوائم - وهى أحزاب شكلية ضعيفة العود مزيلة البرامج - على أن تضع فى صدر قوائمها أسماء لمرشحين ذوى شعبية كبيرة يتمتعون بأعجاب الناخبين .

أما فى الدول المتقدمة التى وصلت حدا من الرقى ، وتكون فيها الأحزاب على درجة من النضج والقوة ، فنجد أن المرشح فى حالة الانتخاب الفردى ، كما هو فى حالة الانتخاب بالقائمة ، ليس إلا رمزا لمبادئ معينة هى مبادئ الحزب الذى ينتمى إليه . ومن ثم يقوم اختيار الناخبين للنواب على أساس المفاضلة بين الأحزاب لا بين أشخاص المرشحين . فالناخب يضع نصب عينيه مبادئ وبرامج الحزب الذى ينتمى إليه المرشح غير ناظر إلى ما يربطه به من علاقات شخصية .

على أنه لا يجب المبالغة فى امداد أهمية الاعتبار الشخصى بشأن اختيار النائب حتى فى الدول المتقدمة ، فلا زال الناخبون حتى فى أرقى الدول مدنية وأعظمها تقدما يتأثرون فى تحديد اختيارهم بمدى الرابطة التى تربطهم بمرشح بالذات ولا زالت العلاقات الشخصية تلعب دورا لا يستهان به . فالعلاقات الانسانية ، وما يحرص الأفراد على تحقيقه من مصالح يسعون إليها ، تجعل للروابط الشخصية دور بالغ الأثر فى اختيار النواب ، وأن كانت هذه العلاقات وتلك الروابط يخف أثرها بطبيعة الحال فى نظام الانتخاب بالقائمة عنه فى نظام الانتخاب الفردى نظرا لاتساع الدوائر الانتخابية فى نظام الانتخاب بالقوائم .

ومن ناحية أخرى ، نرى أنه من المبالغة القول بأن الانتخاب الفردى يجعل المرشح أو النائب أسيرا لارادة ناخبيه ، وبالتالى فهو يقدم دائما مصالح دائرته على الصالح القومى ، وأن نظام الانتخاب بالقائمة يرد للنائب حريته فلا يكون أسير ناخبيه الأمر الذى يجعله يعمل للمصالح القومى لا لمصالح دائرته .

ذلك أن ظاهرة 'الخضوع من جانب النائب لظاهرة عامة فى النظامين ، نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن اختلف طابعها

فى الدول المتخلفة عنه فى الدول المتقدمة والتى وصلت حدا معقولا
من الرقى .

فى الدول المتخلفة نجد فعلا المرشح أو النائب أسير ناخبه
إذ يشعر دائما بواجب العمل لخدمة مصالحهم وضرورة تكريس جهده
لرعاية شئونهم . هذه الظاهرة توجد فى الدول المتخلفة ، سواء تم
الأخذ بنظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة . فى نظام
الانتخاب الفردى يسعى النائب فعلا لارضاء ناخبه بكل الوسائل
طمعا فى تجديد انتخابه فى الفصل التشريعى المقبل ، ولا يكون
ذلك إلا باسترضاء غالبية هيئة الناخبين بالدائرة . أنه سيطر
العارف الشكور أو المخلص المأمور لأصحاب النفوذ الانتخابى فى
دائرتة .

وهذه الظاهرة توجد أيضا فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ يعلم
النائب تماما أن الحزب الذى رشحه فى هذه المرة لن يعيد ترشيحه
فى المرات المقبلة ، ولن يندرج اسمه فى القوائم الحزبية إذا قلت
درجة شعبيته فى الدائرة ، ولم يعد يحز رضاء الهيئة الناخبة بها
وذلك تحسبا فى انصراف الهيئة الناخبة عن تأييد الحزب فى
المستقبل ومساندة حزب آخر منافس له . أنه سيعمل ، النائب ، من
أجل هذا الشعور ، على أن يكون الوفى الطيع لأمالى الدائرة والأمين
المخلص لهم والفيور على مصالحهم . أنه يعلم تماما أن مدة نيابته
مؤقتة وهو لن ينجح فى الانتخابات المقبلة إذا قلب له قادة الحزب
ظهر المجن ، ووقع الجزاء عليه بعدم تضمين اسمه فى قوائم الحزب
فى الانتخابات المقبلة .

ان خضوع النائب لجمهور الناخبين ظاهرة واقعية ، حال اتباع
نظام الانتخاب الفردى وحال اتباع نظام الانتخاب بالقوائم ، فى

الدول المتخلفة . والقول بغير ذلك فيه دحض لواقع الحال وتنكر لما تجرى عليه الأمور فى هذه الدول .

أما فى الدول المتقدمة ، وحيث يغلب على الناخبين الانضمام إلى الأحزاب السياسية ، فإنه يمكن القول أن ظاهرة تبعية النائب لجماعة الناخبين والعمل من أجل رعاية شئونها وأرضائها ، قد حلت محلها تبعية أخرى هى تبعية النائب للأحزاب السياسية . فالواقع - كما يشير إلى ذلك الفقه الدستوري - أن التطور الحديث لنظام الأحزاب قد جعل النائب أو المرشح سواء فى الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة خاضعا لتوجيهات الحزب الذى ينتمى إليه . فهذا النائب قد أصبح أسير الحزب لا أسير الناخبين ، ومن ثم أصبح يمثل مبادئ وطنية عامة لا مصالح فردية أو محلية وخاصة بعد أن اتخذ الخلاف بين الأحزاب طابعا طبقيا وأصبح كل حزب يمثل طبقة معينة من طبقات الجماعة يدافع عن مصالحها وحقوقها . ولا جدال فى أن المصالح الطبقيّة ليست محصورة فى دائرة معينة من الدوائر الانتخابية ، بل تمتد إلى جميع أنحاء البلاد (١) .

ونحن مع تسليمنا بما أدى إليه التطور الحديث للأحزاب بشأن تبعية النواب للأحزاب ، ومن ثم انصراف النواب إلى الاهتمام بالمصالح القومية وهو ما ينبغى أن يكون ، فإنه لا يمكننا بحال تجاهل الطابع الإنسانى لعلاقة النائب بناخبيه وقيامه بدور فعال فى تحقيق مصالح اهالى الدائرة فى ظل النظامين ، نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن كان شعور النائب بضرورة تحقيق المصالح المحلية للناخبين يختلف باختلاف الدول المتخلفة والمتقدمة ، إذ تمثل هذه المصالح مكانا هاما لدى النائب فى الدول المتخلفة وتمثل مكانا أقل أهمية فى الدول المتقدمة . الأمر الذى

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص ٢٣٨ .
الدكتور محمود عاطف الشنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ .

يجعل درجة خضوع النائب للناخبين أكثر عمقا فى الدول الأولى عنها فى الدول الثانية .

كما أن القول بأن الانتخاب الفردى يؤدى إلى الرشوة ويساعد على تدخل جهات الادارة فى تزيف ارادة الناخبين ، قول يصدق أيضا فى النظامين - نظام الانتخاب الفردى ونظام الاندخاب بالقوائم - كلما قل وعى الشعوب وقلت درجة تمسك الحكومات الحيطة والنزاهة والمفاهيم الديمقراطية .

فإذا كان المال قد شاع استخدامه لشراء أصوات بعض الناخبين فى نظام الانتخاب الفردى ، فهو يمكن - بل ويوجد فعلا - فى نظام الانتخاب بالقوائم فى شكل هبات للأحزاب السياسية من جانب بعض المرشحين الذين يرغبون فى وضع اسمائهم فى صدر القوائم الحزبية ، من ناحية ، وكذلك من جانب الحزب ممن لهم مصالح يبتغون تحقيقها حال وصول الحزب إلى منبر السلطة ، من ناحية أخرى .

هذا فضلا عن ان اتساع الدوائر فى نظام الانتخاب بالقوائم من شأنه أن يضاعف سبل الرشأ من جانب مرشحي الأحزاب لعدم معرفتهم بالناخبين .

أما بالنسبة للضغط الحكومى وتلاعب جهات الادارة فى تزيف ارادة الأمة ، فإن هذا يكون موجودا فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقوائم فى حال وجود الحكومات التى لا تدين بالمفاهيم الديمقراطية وتبتعد عن الحيطة والنزاهة فى اجراء الانتخابات . وهو أمر يكثُر فى الدول التى تفتقر إلى وجود الأحزاب القوية وتبتعد عن المناخ الديمقراطى .

فإذا كانت الحكومة تستطيع أن تحارب مرشحا أو مرشحين بالذات فى نظام الانتخاب الفردى مستخدمة كل ما تملكه من أساليب الضغط على هيئة الناخبين ، فإنها تستطيع أن تصل إلى ذات النتيجة فى نظام القوائم ، وستكون حربها فى هذه المرة أكثر خطورة بالنسبة للأحزاب . أنها تستطيع أن تحارب الحزب المناهض لحزب الحكومة فى جميع الدوائر ، أى على المستوى القومى .

وهذه الظاهرة ، بشرطها الرشوة والضغط الحكومى ، لا تكون موجودة فى الدول التى يصل شعبها إلى درجة عالية من الوعى ويبلغ حدا من التمدين والرقى ، يؤمن حكوماتها بضرورة التزام الحيدة والنزاهة فى اجراء الانتخابات ايماناً منها بالمبادئ والمفاهيم الديمقراطية السليمة ، وحرصها على وضع هذه المبادئ والمفاهيم موضع التطبيق .

ان هذه الظاهرة لا تكون فى حقيقتها قريباً لأسلوب الانتخاب الفردى أو أسلوب الانتخاب بالقوائم ، أنها قريب للمفاهيم البالية لدى الدول المتخلفة والتى لم تنل بعد حظاً من الرقى والتقدم السياسى ، أنها قريب للمناخ غير الديمقراطى الذى مازال يسود تلك الدول ويخيم قسماً منها .

أما عن القول بأن الانتخاب الفردى بالأغلبية يؤدي إلى ظلم الاقلية إذ يترك فريقاً من الأمة دون تمثيل ، فهذا القول يصدق أيضاً إذا ما اتبع نظام القائمة مع نظام الأغلبية ، وهو ما سبق أن أوضحناه من قبل . والنظام الانتخابى الذى ينجو من هذا النقد هو نظام القوائم المقترن بالتمثيل النسبى . فهذا النظام وحده هو الذى يحقق ميزة العدالة بين الأحزاب والاتجاهات السياسية . ويترك لكل منها نصيباً فى التمثيل باله جلس بقدر قوته الانتخابية ، أى بقدر ما ناله من أصوات الناخبين .

ان طريق القائمة ، إذا لم يقترن بالتمثيل النسبى ، يكون اقتراعاً لحق المعارضة واهداراً لأصوات تقرب من نصف عدد الناخبين . وإذا كان السياسى " جامييتا " قد شبه الانتخاب الفردى بالمرأة المكسورة التى لا يمكن للأمة أن ترى فيها وجهها ، فقد شبه البعض نظام الانتخاب بالقائمة بالمرأة المشوهة أو المصمومة حيث تشوه ارادة الأمة وتضخم صورة حزب الأغلبية بأكبر من حقيقته (١) .

تلك هى مناقشة لأهم الأدلة والاسانيد التى تمسك بها انصار النظامين - الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة - حاولا من خلالها الكشف عن الواقع الانتخابى الذى يسود النظامين . ورائنا أن ما يراه انصار الانتخاب بالقائمة عيوباً تخص الانتخاب الفردى وحده محل نظر ، وأنها توجد على نفس الدرجة أو تفوق فى نظام الانتخاب بالقائمة ، وأن الأمر مرهون بمدى درجة التقدم والرقى الذى تتمتع به الدولة . فالأخطار الانتخابية السابقة توجد فى الدول المتخلفة التى لم تتل حظاً كافياً من النضج السياسى والتعدين الحضارى سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة .

أما فى الدول المتقدمة والتى حصل شعبها على درجة عالية من النضج والرقى ، وبلغت فيها قوة الأحزاب حد الكمال ، وتمسكت الحكومات فيها بالمفاهيم والقيم الديمقراطية ، فإن هذه العيوب تتلاشى أو تتوارى ، بفضل ما وصلت إليه هذه الدول من قيم التزمته بها شعوبها وأحزابها وحكوماتها .

على أنه يبقى التساؤل قائماً : أى النظامين أجدراً بالتطبيق ، النظام الأعدل أم النظام الأصح ؟

(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٣ - ٣٨٤

ان ما يتفق عليه الفقه الدستوري هو اعتبار نظام الانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبي خير نظام يحقق العدالة فيتيح لكل الأحزاب والاتجاهات السياسية في الدولة تمثيلا عادلا في البرلمان بقدر ما نالته من أصوات . فهذا النظام يتدارك ما ينتج عن تطبيق نظام الانتخاب الفردي أو نظام الانتخاب بالقائمة بالأغلبية من محاباة حزب الأغلبية وإهدار حق الأقلية في التمثيل النيابي .

على أن العدالة لا تبتغى لحد ذاتها في النظم الانتخابية (١) . ولا يمكن التعويل عليها وحدها في اختيار النظام الانتخابي الجدير بالتطبيق ، وإنما الأمر يتوقف على ظروف الحال في كل دولة .

فمثلا إذا كان النظام في الدولة يهدف إلى تكوين أغلبية برلمانية واضحة تحقيقا للاستقرار الوزاري ، فإن هذا النظام سيكون أميل إلى نظام الانتخاب الفردي عنه بالنسبة لنظام القوائم . هكذا عمل النظام السياسي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية على التمسك بهذا النظام ، ويهدى شعبا الدولتين ارتياحا كبيرا له فلا يغيان عنه بديلا .

لقد انتهت الدولتان إلى قيام الحزبين الكبيرين ، ورفضتا وجود حزب ثالث منافس لهما هذين الحزبين . كما انتهت الدولتان في تطورها السياسي وفي تنظيمهما الحزبي البالغ حد الكمال إلى أن تجرى الانتخابات على أساس من المبادئ الحزبية دون الأشخاص ، والمرشح الذي يتقدم للانتخاب في بريطانيا أو في الولايات المتحدة الأمريكية يعتمد على حزبه وعلى منظماته وعلى مبادئه السياسية ومذاهبه الاجتماعية أضعاف اعتماده على صفاته

(١) الدكتور وايت أبراهام والاستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ١٥٧

الشخصية. إذ أن الطباع البريطانية والأمريكية قد نزهت نظام الانتخاب الفردى عندهم عن معظم الشوائب التى يدعيها الفقه الدستوى عيوباً تشوب نظام الانتخاب الفردى .

وعلى الرغم من أن الانجليز والأمريكيين يشعرون فى بعض الأحيان بعدم عدالة هذا النظام وتحيزه لحزب الأغلبية إعمالاً لقاعدة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ، فإنهم يشعرون بإرتياح كبير نحو هذا النظام باعتباره من التراث الاجتماعى الموروث ولا يرضون عنه بديلاً .

وإذا كان النظام الفردى قد لاقى نجاحاً وازدهاراً فى هاتين الدولتين ، فإن القياس عليه وتطبيقه فى دول أخرى تتعدد فيها الأحزاب السياسية ولا تضع وزناً لوجود أغلبية برلمانية أو حكومة مستقرة ، بل ترهب بأغلبيات مؤتلفة ، يكون ضرباً من العبث ، ويكون من الأصلح لهذه الدول اتباع نظام القوائم على أساس التمثيل النسبى ، وهو يفضل من حيث التطبيق لديها نظام الانتخاب الفردى .

على أن نظام الانتخاب بالقوائم قد لا يكون صالحاً للتطبيق حتى فى الدول التى تتعدد فيها الأحزاب السياسية ، بل قد يكون النظام الفردى هو الأصلح للتطبيق .

فإذا كانت الأحزاب السياسية آهلة بالعناصر الضعيفة قليلة الوزن ، فيكون من الأفضل الأخذ بنظام الانتخاب الفردى ، إذ يكون من شأن هذا النظام إعطاء الفرصة لشخصيات مستقلة لها ثقلها ووزنها للدخول إلى البرلمان .

أما إذا كانت الأحزاب السياسية تضم لغيرها من الشخصيات البارزة واللامعة في العمل السياسي ، كان النظام الأصلح هو نظام الانتخاب بالقوائم .

١ - كما أن اختيار النظام الانتخابي الأصلح للتطبيق يتوقف أيضا على عامل نفسي ، لا يقل أهمية عن أثر الأحزاب في التفضيل ، وهذا العامل النفسي يكمن في تقبل جمهور أو شعب الدولة لهذا النظام أو ذاك . فالشعب الفرنسي قد رفض بشدة - عدا فترات قصيرة ١٩٥١ - نظام الانتخاب بالقوائم في شأن اختيار أعضاء الجمعية الوطنية لأنه اعتاد - شأنه في ذلك شأن الشعب الانجليزي والأمريكي - نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية .

الباب الثانى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى

ان المشتغل بدراسة الأنظمة الدستورية فى مصر ، - ماضيها وحاضرها - ، يلحظ حيرة المشرع المصرى وتردده بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة بشأن تشكيل المجالس النيابية : فمن نظام الانتخاب الفردى الذى ساد مصر مدة طويلة قرابه نصف قرن أو يزيد ، يتحول المشرع إلى نظام الانتخاب بالقوائم ، ثم إلى نظام مختلط يجمع فيه بين النظامين ، ثم يعود ، فى النهاية ، مرة أخرى إلى النظام الأول وهو نظام الانتخاب الفردى . فقد اتبع المشرع المصرى أسلوب الانتخاب الفردى منذ أن عرفت مصر نظام المجالس النيابية (١) بمفهومها السليم ، أى منذ عام ١٩١٣ وذلك فى ظل القانون النظامى الصادر فى أول يوليو ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . وأبقى المشرع المصرى على هذا النظام بشأن انتخاب بعض أعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب فى ظل دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ .

وقد ظل المشرع عندنا وفيا لنظام الانتخاب الفردى بعد قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ ، فأخذ به وطبقه بشأن انتخاب المجالس النيابية (مجلس الأمة) فى ظل دستورى ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، وكذلك فى شأن مجلس الشعب فى مئنه الأولى فى ظل دستور ١٩٧١ .

ويبدو أن المشرع المصرى قد أراد أن يساهم الدول التى تأخذ بنظام الانتخاب بالقوائم ، فأعتنق نظام الانتخاب بالقائمة المقترن

(١) إذ سبق وأشرنا فى مقدمة البحث أننا سنقصر دراستنا لنظامى الانتخاب الفردى والقائمة فى إطار المجالس النيابية دون غيرها من المجالس التى أوجب المشرع تشكيلها بطريق الانتخاب .

بالتمثيل النسبي بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون
مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

على أن العمل بنظام الانتخاب بالقائمة لم يدم أكثر من ثلاث
سنوات ، فتم العدول عنه ، تحت تأثير الرأي العام واتجاه القضاء
نحو تقرير عدم دستوريته ، إلى نظام مختلط جمع فيه المشرع بين
النظامين - نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردي - وذلك
بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨
لسنة ١٩٧٢ .

إلا أن هذا النظام الأخير (المختلط) لم يعمر طويلا ، شأنه في
ذلك شأن سابقه ، فتم واده وهو قصير العمر ، إذ سرعان ما علت
صيحات المفكرين وزعماء الأحزاب السياسية في مصر مناديه بهجرة ،
والعودة من جديد إلى نظام الانتخاب الفردي مما حدا بالمشرع إلى
العدول عن نظام الانتخاب بالقائمة والعودة من جديد إلى نظام
الانتخاب الفردي بمقتضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٠ .

والدراسة التحليلية لأنظمة الانتخابات التي عرفتها مصر ، ولا
تزال منذ عام ١٩١٣ وحتى وقتنا الحاضر ، ومحاولة تفويمها من
الناحية الفقهية ، تقتضى تقسيم هذا الباب إلى فصول أربعة على
النحو التالى :

الفصل الأول : فى نظام الانتخاب الفردي منذ عام ١٩١٣ حتى
عام ١٩٨٣ .

الفصل الثانى : فى نظام الانتخاب بالقائمة المقترن
بالتمثيل النسبى منذ عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٨٦ .

الفصل الثالث : فى نظام الانتخاب المختلط منذ عام ١٩٨٦ حتى
عام ١٩٩٠ .

الفصل الرابع : العودة من جديد إلى نظام الانتخاب الفردي منذ عام
١٩٩٠ حتى وقتنا الراهن

الفصل الأول نظام الانتخاب الفردى بشأن انتخاب المجالس النيابية فى الفترة ما بين عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٣

قلنا أن مصر قد عرفت نظام الانتخاب الفردى منذ بداية عهدنا بالمجالس النيابية الصحيحة ، وهو فى رأينا منذ عام ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . وظلت مصر وفيه لهذا النظام طوال العهد الملكى ، أى فى ظل دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ .

وبالرغم من قيام ثورة ٢٣ يوليو بإحداث تغيرات جذرية من النواحي السياسية والاجتماعية فى الواقع المصرى ، لم يخطر ببال مشرعى الثورة المساس بالأسلوب المتبع بشأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، وهو أسلوب الانتخاب الفردى . حقيقة أدى التغيير السياسى والاجتماعى إلى أحداث تعديل بسيط على هذا النظام ، لم يمس جوهره ، كاشتراط ضرورة تخصيص نصف عدد مقاعد المجلس النيابى للعمال والفلاحين وما أدى إليه من تقييد الناخب فى كل دائرة انتخابية بإختيار نائبين - لا نائب واحد - يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، لكن المشرع ، سواء الدستورى أو العادى ، لم يشأ ، مع ذلك ، أن يعدل عن نظام الانتخاب الفردى أو يرتضى عنه بديلا . فاستبقى العمل به إلى أن أخذ بنظام الانتخاب بالقوائم بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

والدراسة التحليلية لنظام الانتخاب الفردى ، خلال الحقبة السابقة ، تقتضى أن نعرض لطبيعته وتبين ما إذا كان الانتخاب على دور واحد أو على دورين ، وبمعنى آخر ما إذا كان يأخذ بنظام الأغلبية النسبية أم الأغلبية المطلقة . ويقتضى حسن العرض أن

نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما على التوالي نظام
الانتخاب الفردى فى مصر الملكية ثم فى مصر الجمهورية .
المبحث الأول : فى نظام الانتخاب الفردى فى مصر
الملكية " الفترة من ١٩١٣ - ١٩٥٢ " .
المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى فى مصر الجمهورية
" الفترة من عام ١٩٥٢ - ١٩٨٣ "

المبحث الأول نظام الانتخاب الفردى فى مصر الملكية الفترة ما بين عام ١٩١٣ - ١٩٥٢

ساد هذه الفترة دساتير ثلاثة : أولهما القانون النظامى الصادر
فى أول يوليو عام ١٩١٣ والقانون الانتخابى الصادر تبعاً له رقم
٣٠ لسنة ١٩١٣ ، وثانيهما الدستور المصرى الصادر فى ١٩٢٣
والقانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، وثالثهما الدستور
المصرى الصادر عام ١٩٣٠ والقانون الانتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .
وسوف نعرض فيما يلى لدراسة تطبيق نظام الانتخاب الفردى فى
ظل كل من هذه الدساتير وقوانينها الانتخابية ، كل فى مطلب على
حده ، وذلك على النحو التالى :

المطلب الأول : نظام الانتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى
الصادر فى أول يوليو عام ١٩١٣ .

المطلب الثانى : نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣

المطلب الثالث : نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠

المطلب الأول

نظام الإنتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى

رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو ١٩١٣
" إنتخاب الجمعية التشريعية "

الأخذ بنظام الإنتخاب الفردى بالنسبة لبعض أعضاء الجمعية التشريعية :

أخذ القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ والقانون الإنتخابى الصادر تبعاً له رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بنظام الإنتخاب الفردى بالنسبة لجزء من أعضاء الجمعية التشريعية . فقد كانت الجمعية التشريعية تتألف من أنواع ثلاثة من الأعضاء : أعضاء معينون بقوة القانون (١) ، أعضاء معينون من جانب الحكومة (٢) ، وأعضاء منتخبون .

فبالنسبة للأعضاء المنتخبين ، والذي يبلغ عددهم ستة وستين عضواً ، فقد كان يتم اختيارهم عن طريق الإ انتخاب الفردى .

وقد وزعت المادة الثالثة من القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الأعضاء المنتخبين على مناطق البلاد المختلفة ليقوم

(١) أما الأعضاء المعينون بقوة القانون فهم النظار (أى الوزراء)
(٢) أما الأعضاء المعينون من قبل الحكومة مكان يبلغ عددهم سبعة عشر عضواً الرئيس والوكيل والخمسة عشر يتم تعيينهم على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التى لم تنل نصيب فى الإنتخاب . راجع المادة الثانية من القانون النظامى ١٩١٣ وقد كان يتم توزيع الخمسة عشر عضواً المعينين من قبل الحكومة على النحو التالى :

٤ مقاعد للأقباط ، ٣ للعرب البدو ، ٢ للتجار ، ٢ للأطباء ، مقعد واحد للمهندسين ، ٢ لرجال التربية العامة أو الدينية ، مقعد للمجالس البلدية انظر المادة الثالثة من القانون النظامى ١٩١٣ : راجع فى ذلك الدكتور محمود متولى : مصر والحياة الحزبية والنيابية قبل سنة ١٩٥٢ ، ص ٦٩

الناخبون (المندوبون) بإختيار نائب واحد عن كل دائرة انتخابية
والتي يصدر بتحديدھا قرار من ناظر الداخلية (١) .

وفى هذا الشأن نص قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ على
مادته التاسعة عشرة ، على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر
الانتخاب عضوا واحدا للجمعية التشريعية ودوائر الانتخاب تعين فى
جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظر طبقا للتوزيع
المبين فى المادة الثالثة من القانون النظامى "

ويظهر مما سبق ، أن المشرع قد اعتنق ، فى نظرنا ، نظام
الانتخاب الفردى بدليل أنه قد قام بتقسيم القطر المصرى إلى دوائر
انتخابية وأعطى لناخسى كل دائرة حق اختيار نائب واحد عنها لا أكثر
وذلك بطريق الانتخاب غير المباشر (٢) .

(١) وقد نصت المادة الثالثة على أن " الأعضاء المنتخبون يوزعون على
الوجه التالى :

٣	القيوم	١	الوجه التالى :
٤	المنيا	٣	القاهرة
٥	أسوط	٧	الاسكندرية
٤	حرجا	٥	الغربية
٤	قنا	٥	المنوفية
١	اسوان	٥	الدقهلية
١	بورسعيد والاسماعيلية	٥	البحيرة
١	السويس	٥	الشرقية
١	دمياط	٣	القليوبية
		٣	الجيزة
		٢	بنى سويف

راجع فى ذلك محمد خليل صبرى ، تاريخ الحياة النيابية فى مصر
الجزء الخامس ١٩٣٩ ص ٣٩٣
(٢) وقد أخذ قانون الانتخاب بنظام الانتخاب غير المباشر على درجتين ،
حيث كان يقوم ناخبو كل دائرة بإختيار المندوبين ، ثم يقوم المندوبون ،
بانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . هذا وقد أخذ قانون الانتخاب بمبدأ
الاقتراع العام حيث ، أعطى هذا الحق لكل مصرى بلغ من العمر عشرين عاما .
أنظر فى ذلك : الدكتور عبد الفتاح سايرداير : مبادئ القانون الدستورى
ص ٢٤١ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام الدستورى للجمهورية
العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٢٧٠ ومؤلف الدستور المصرى ورقابة دستورية
القوانين ص ٩٩ .

انتخاب بالأغلبية :

نصت المادة الأربعون من قانون الانتخاب رقم ٣ لسنة ١٩١٣ على أن " ينتخب أعضاء الجمعية التشريعية بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة ، يعاد الانتخاب في ظرف ثمانية أيام بين الذين نالوا العدد الأكثر من الأصوات وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التي أعطيت ، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين في المرة الثانية للانتخاب على أصوات متساوية في العدد ، كانت الأغلبية لمن تعينه القرعة ويكون عمل القرعة بمعرفة الرئيس (رئيس اللجنة) " .

ويكشف النص السابق عن أن المشرع المصري قد تبنى نظام الانتخاب الفردي غير المباشر على دورين لا على دور واحد . فإشترط لفوز المرشح بالمعضوية في الدور الأول أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت في الدائرة .

أما إذا لم يحصل أحد المرشحين في الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة فتجرى إعادة الانتخابات لدور ثان " بين المرشحين الذين نالوا العدد الأكثر من الأصوات " . على أن المشرع لم يبين لنا عدد المرشحين الذين يحق لهم دخول المعركة الانتخابية في دور الاعادة إذ جاء النص بصيغة الجمع الأمر الذي يمكن معه حمل المادة المذكورة على أحدهميين :

إما أن المشرع قد أراد أن يعطى لجميع من اشتركوا في الدور الأول الحق في التقدم للدور الثاني والدليل على ذلك ما جاء في العبارات الأخيرة لتلك المادة من أنه إذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين في المرة الثانية للانتخاب على أصوات متساوية في العدد كانت

والدكتور السيد صبرى المرجع السابق ص ٢٩١ .

الأغلبية لمن تعينه القرعة ، وإما أن المشرع قد أراد أن يترك للإدارة مهمة تحديد «بطريقة» تحكيمية «العدد الذى له حق التقدم للدور الثانى» من بين الذين نالوا أكثر الأصوات فى الدور الأول . وكنا فى غنى عن هذا التفسير لو أن المشرع قد جاء وجعل دور الاعادة بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فيكون بذلك قد قطع دابر كل خلا فـ يشور فى هذا الشأن .

على أى حال ففى دور الإعادة يكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى اعطيت فى الدائرة ، وهو ما بينه المشرع فى عجز المادة الأربعين من قانون الانتخاب .

اجراء القرعة فى حالة تساوى مرشحين لاختيار الفائز فى دور الإعادة :

لقد واجه المشرع فى قانون الانتخاب فرص حصول مرشحين فأكثر على أصوات متساوية من حيث العدد فى دور الإعادة ، ولم يشأن أن يجرى انتخابات لمررة أخرى ثالثة ، بل أوجب اجراء قرعة تتم بمعرفة رئيس لجنة الانتخابات وبالتالى يفوز المرشح الذى تعينه القرعة دون غيره من المرشحين .

ليس هناك مجال للفوز بالتزكيه :

لم يواجه المشرع فى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ فرض وجود مرشح واحد فى الدائرة لعضوية الجمعية التشريعية الأمر الذى يؤدى إلى التساؤل عما إذا كان القانون يتطلب اجراء الانتخابات لهذا المرشح الوحيد رغم عدم وجود منافس له .

إن مقتضى سكوت المشرع عن مواجهة هذه الحالة هو وجوب إجراء الانتخابات ويشترط حصول المرشح فى الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ، فإذا لم يحصل على هذه النسبة تعاد الانتخابات

ويعتبر فائزا إذا ما حصل على أى عدد من الأصوات ولو صوتا واحدا
هذا هو التفسير الذى يمكن أن نقول به فى حالة سكوت المشرع عن
مواجهة فرض النجاح بالتزكية .

ومن نافلة القول أن سكوت المشرع عن معالجة هذا الفرض كان أحد
مثالب ذلك القانون بالنظر إلى ما يترقب على التفسير الذى أشرنا
إليه من ائقال كاهل الدولة بأعباء مالية كانت فى غنى عنها لو كان
مشرع ذلك العصر قد تنبه للفرض المذكور (تقدم مرشح واحد
للانتخاب) وحسمه بنص صريح .

**اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين فى
الجمعية التشريعية :**

نصت المادة السابعة من القانون النظامى على أنه " إذا خلا محل
أحد الأعضاء فى الجمعية التشريعية يختار بدله فى ثلاثة أشهر
على الأكثر بطريق الانتخاب والتعيين على حسب الأحوال ولا تدرم
عضوية العضو الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله " .

والذى يتضح من النص السابق أنه فى الحالة التى يخلو فيها
مقعد أحد الأعضاء المنتخبين بالجمعية التشريعية ، بسبب
الاستقالة والعزل أو الوفاة أو غير ذلك من الأسباب ، تجرى انتخابات
جديدة وخلال ثلاثة أشهر لإختيار من يحل محله ، وتطبق فى شأنه
القواعد المنصوص عليها بشأن الانتخاب ، ولا تدرم مدة العضو
الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله (١) .

(١) أما بالنسبة للأعضاء المعيينين فيتم تعيين عضو آخر بدلا منه على
أن يكون من ذات الطائفة التى كان ينتمى إليها العضو الذى خلا مكانه ،
فإذا كان من العرب البدو يجب تعيين عضوا آخر من ذات الطائفة وهكذا .

المطلب الثانى نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣

اعتمد الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ نظام المجلسين لا نظام المجلس الواحد بشأن تشكيل المجالس النيابية . حيث نصت المادة ٧٣ منه على أن " يتكون البرلمان من مجلسين ؛ مجلس للشيوخ ومجلس للنواب " (١) .

وكان مجلس الشيوخ يتألف من عدد من الأعضاء يأتى خمسيهم عن طريق التعيين من جانب الملك ، بينما يأتى الثلاثة أخماس الباقون عن طريق الانتخاب . وهو ما يستفاد من نص المادة ٧٤ من ذات الدستور وحرفيتها " يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة أخماس الباقون على مقتضى أحكام قانون الانتخاب " . أما مجلس النواب فقد كان يؤلف بالكامل من أعضاء يأتون جميعهم عن طريق الانتخاب ، وهو ما نصت عليه المادة ٨٢ من ذات الدستور بقولها " يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالإقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب " .

اعتماد نظام الانتخاب الفردى فى تشكيل المجلسين

صدر دستور ١٩٢٣ مضمنا نصوصه المبادئ الأساسية لنظام الانتخاب الفردى . وهو ما يستفاد من المواد ٧٥ ، ٧٦ ، ٨٣ ، ٨٤ الخاصة بأسس تقسيم الدوائر الانتخابية ، سواء تعلقت بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب حيث يقوم ناخبو كل دائرة انتخابية ببلغ تعدادها مائة وثمانين ألفا باختيار شيخا واحدا لمجلس الشيوخ ،

(١) ومع ذلك فقد اقترح عند وضع الدستور الأخذ بنظام المجلس الواحد تسهيلا للعمل ، غير أن هذا الاقتراح قد رفض بالإجماع ، وفضل أعضاء اللجنة العامة اتباع نظام المجلسين القائم فى أغلب بلاد العالم وقت ذاك ، راجع فى ذلك الدكتور السيد صبرى المرجع السابق ص ٣٦٨ .

وكل دائرة يبلغ عددها ستين ألفا بإختيار نائبا واحدا المجلس النواب .

ولقد قرر المشرع فى يادئ الأمر ، فى قانون الإنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، أن يتم الإنتخاب الفردى على نحو غير مباشر . إذ نصت المادة ٣٠ منه على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الإنتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " ونصت المادة ٦٥ على أن " ينتخب مندوبو المندوبين وهم ناخبو الدرجة الثالثة فى كل دائرة من دوائر الإنتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) على أن اسلوب الانتخاب غير المباشر لم يعمر طويلا ، إذ قرر أول برلمان منتخب الأخذ بالإنتخاب المباشر على درجة واحدة بالنسبة لمجلسى البرلمان - الشيوخ والنواب - وذلك بمقتضى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٤ (٢) فيقوم ناخبو كل دائرة انتخابية بطريق مباشر بإختيار نائب لمجلس الشيوخ ونائب لمجلس النواب .

انتخاب بالأغلبية :

واجهت المادة ٥٨ من قانون الإنتخاب ، فى الباب الثانى منه ، مسألة تنظيم الإنتخاب بشأن أعضاء مجلس النواب . فنصت على أن " ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة ، يعاد الإنتخاب فى مدى خمسة أيام بين

(١) طبقا للمادة ١٩ من هذا القانون يقوم الناخبون بإختيار المندوبين ويسمون بالمندوبين الثلاثين (أى أن كل ثلاثين ناخبا فى الدائرة يقومون بإنتخاب مندوب واحد عنهم) ويكون إنتخاب هؤلاء المندوبين بالأغلبية النسبية ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار أعضاء مجلس النواب . أما بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ فإن إنتخابهم يتم تبعا للمادة ٢٥ من ذات القانون على ثلاث درجات حيث يقوم كل خمسة من المندوبين بإختيار مندوب منهم ويكون مهمته اختيار أعضاء مجلس الشيوخ

(٢) الوقائع المصرية فى ١٤ أغسطس ١٩٢٤ ص ١ العدد ٧٢ وانظر أيضا محمد خليل صبحي : الحياة النيابية الجزء الخامس ص ٦٤٦

المرشحين للذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما
أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى
المرّة الثانية .

وفى المرّة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد
الأصوات التى أعطيت ، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على
أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لم تعينه
القرعة " .

وجاءت المادة ٦٧ من ذات القانون ، فى الباب الرابع منه ، محيلة
فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلى القواعد المتبعة فى شأن
انتخاب أعضاء مجلس النواب بقولها " تجرى أحكام الباب الثانى على
انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه
فى هذا الباب " . والذى يبين من المادتين السابقتين أن المشرع قد
تبنى نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين - لا على دور
واحد - بشأن اختيار أعضاء مجلس البرلمان ، الشيوخ والنواب .

ففى الدور الأول تطلب القانون حصول المرشح على نسبة
الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة ،
أى على نسبة تفوق الخمسين فى المائة . وبمعنى آخر يجب أن
يحصل المرشح ، حتى يفوز بمقعد النيابة ، فى مجلس الشيوخ أو
النواب فى الدور الأول على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه
بقية المرشحين مجتمعين . فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على
هذه النسبة أعيدت الانتخابات مرة ثانية ، وتكون الإعادة - فى مدى
خمس أيام - بين المرشحين للذين نالا أكثر الأصوات .

فإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ، أى فى دور الإعادة .

وهنا نلاحظ أن قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ قد أحرز تقدما ملحوظا عن سابقة القانون الانتخابى لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية ، حيث حصر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ دور الإعادة بين مرشحين اثنين فقط ، وهما المرشحان اللذان نالا أكثر الأصوات ، وإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية . أما القانون الصادر عام ١٩١٣ فلم يحدد العدد الذى له حق دخول انتخابات الإعادة إذا لم يحصل أى من المرشحين فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة . على أى حال فقد اكتفى القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ لفوز المرشح فى دور الإعادة بحصوله على الأغلبية النسبية أو البسيطة دون تطلب حصوله على الأغلبية المطلقة ، وذلك عندما يتجاوز عدد الذين دخلوا انتخابات الإعادة أكثر من اثنين .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى الأصوات فى دور الإعادة فلا تعدد للانتخابات لمرة ثالثة بل يكون الاختيار بينهما بالقرعة التى تجربها لجنة الانتخاب ويكون الفوز لمن تعينه القرعة .

النص على حالة الفوز بالتزكية :

عاجت المادة ٥٨ سالفه الذكر الحالة الطبيعية ، وهى حالة وجود أكثر من مرشح فى الدائرة ، حيث تجرى الانتخابات وفقا للأصول التى أبانت عنها المادة السابقة . ولكن ماذا فيما لو لم يتقدم للترشيح فى الدائرة سوى مرشح واحد ، أو تقدم للترشيح أكثر من مرشح ولا يوجد بينها سوى ترشيح واحد صحيح ؟

لقد واجهت المادة ٤١ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هذه الحالات بقولها " فإذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا اعلنت اللجنة انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره - خمسة أيام - وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة له " . على أن المادة السابقة قد تم تعديلها بالقانون الانتخابى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ على نحو يعطى الاختصاص بإعلان الفوز بالتزكية لوزير الداخلية نفسه عوضا عن لجنة الانتخاب . فنصت على أنه " إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا ، أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة له " . والذي يبين من المادة ٤١ من قانون الانتخاب أن المشرع قد قنن نظام الفوز بالتزكية فى الدوائر التى لا يوجد بها سوى ترشيح واحد صحيح بدون حاجة لإجراء انتخابات .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين : نصت المادة ١١٣ من الدستور على أنه " إذا خلا محل لأحد أعضاء البرلمان بالوفاء أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب ، يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا لنهاية مدة سلفه " (١) .

والنص السابق يواجه حالة خلو محل أحد الأعضاء بالمجلسين ، الشيوخ والنواب ، وأوجب بالنسبة لحالة خلو محل أحد الأعضاء المنتخبين اجراء انتخاب تكميلي فى مدى شهرين من يوم اخطار

(١) وقد جاءت هذه المادة ضمن المواد التى وردت فى الفرع الثالث من الفصل الثالث تحت عنوان أحكام عامة للمجلسين .

البرلمان للحكومة بخلو المجلس وتكون مدى نيابة العضو الجديد هي
المدة الباقية لمدة سلفه بالمجلس (١) .

المطلب الثاني نظام الانتخاب الفردي فى ظل دستور ١٩٣٠

عمل دستور ١٩٣٠ ، شأنه فى ذلك شأن دستور ١٩٢٣ ، على
الأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى ، فكان البرلمان يتكون من
مجلسين . وفى ذلك نصت المادة ٧٤ من الدستور على أن يتكون
البرلمان من مجلسين ، مجلس للشيوخ ومجلس للنواب " .

على أنه إذا كان دستور ١٩٣٠ قد اعتمد نظام الانتخاب
بالنسبة لأعضاء مجلس النواب وجزء من أعضاء مجلس الشيوخ ، كما هو
الشان بالنسبة لدستور ١٩٢٣ ، إلا أنه قد اختلف عنه فى شان
نسبة الأعضاء المعيّنين والأعضاء المنتخبين لمجلس الشيوخ- إذ
بينما جعل دستور ١٩٢٣ خمس أعضاء هذا المجلس يأتون عن طريق
التعيين من جانب الملك ، والثلاثة أخماس الباقية من الأعضاء يأتون
عن طريق الانتخاب ، فإن دستور ١٩٣٠ قد زاد من نسبة الأعضاء
المعينين من جانب الملك على عدد الأعضاء المنتخبين حيث بلغت
نسبة الأعضاء المعيّنين ثلاثة أخماس المجلس ، بينما هبطت نسبة
الأعضاء المنتخبين إلى الخمسين . وعلى ذلك نصت المادة ٧٥ من
ذات الدستور على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك
ستين منهم وينتخب الأربعون الباقون " (٢) .

(١) أما بالنسبة للأعضاء المعيّنين فى مجلس الشيوخ فيتم تعيين عضو
آخر محل العضو الذى خلا مكانه .
(٢) وقد قيل أن رفع نسبة الأعضاء المعيّنين على هذا النحو يحدث خلا
كبيراً فى النظام الدستورى ، إذ يؤدى ذلك بطبيعة الحال إلى تسلط
الحكومة على البرلمان ، ويمكنها من تعطيل الأعمال التشريعية . =

ويلاحظ أن في زيادة عدد الأعضاء المعيّنين على الأعضاء المنتخبين ما يبعد هذا المجلس عن كونه مجلساً نيابياً يمثل الأمة بالمعنى الحقيقي، ذلك أن مقتضى النظام النيابي وجود مجلس منتخب . فإذا تقرر الأخذ بنظام التعيين مع الانتخاب تعين تفوق النسبة المنتخبة من الأعضاء على النسبة المعينة منهم .

والغريب في الأمر أن المشرع الدستوري - على خلاف ما تقتضى به الأصول النيابية - لم ير في تغلب نسبة الأعضاء المعيّنين ما يبعد هذا المجلس عن تمثيل الأمة . بل تمادى في الخطأ بأن أجاز إمكان " أن يكون مجلس الشيوخ معينا كله " ، واعتبر بذلك أن نسبة الأعضاء المنتخبين التي سمح بها تكرم كبير تكفى لإضفاء صفة تمثيل هذا المجلس للأمة إذ " لن يترتب طعما على هذه الزيادة غرض من قوة مجلس الشيوخ أوزنته أو نقص من معنى التمثيل المنطوي هو عليه (١) " .

الإبقاء على نظام الانتخاب الفردي :

أبقى دستور ١٩٣٠ وقانونه الانتخابي الصادر برقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ على نظام الانتخاب الفردي ، شأنه في ذلك شأن دستور ١٩٢٣ وقانونه الانتخابي رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

على أن دستور ١٩٣٠ وقانونه الانتخابي ، وإن احتفظا بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية ، قد هجرا نظام الانتخاب المباشر (٢)

= انظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليث : القانون الدستوري ، ص ٤٩٣ والدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا القانون الدستوري ، المرجع السابق ص ٤٥٢

(١) بيان الوزارة إلى الملك مشار إليه في مؤلف الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ١٩٨٨ ، ص ٢٠٠ ، ص ٦٦١-٦٦٢ .

(٢) وقد أوضح بيان الوزارة إلى الملك أسباب المدول عن نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب غير المباشر بشأن اختيار أعضاء مجلس =

الذى كان مقررا فى ظل دستور ١٩٢٣ وعادا مرة أخرى إلى نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين بالنسبة لإختيار أعضاء مجلس البرلمان (١) .

فالمادة ٢٥ من القانون الانتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ نصت على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب أعضاء واحدا لمجلس النواب " .

كما نصت المادة ٥٧ من ذات القانون على أن " ينتخب المندوبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ عضوا واحدا " .

ولما كان دستور ١٩٣٠ قد أخذ ، كما سبق ورأينا ، بمبدأ تشييت عدد أعضاء البرلمان ، فنص فى المادة ٧٥ منه على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو ... " ونص فى المادة ٨٠ على أن " يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ، " فقد تم تقسيم الدولة إلى مائة وخمسين دائرة انتخابية صغيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل دائرة منها بإختيار نائب واحد لمجلس النواب ،

البرلمان من أن هيئة الناخبين فى البلاد يعوزها " من أسباب التربية السياسية والإعداد لها التى تمكن الناخب من الحكم فى القضايا السياسية ومشاكل الحكم خاصة بين أهالى القرى الذين يتكون منهم غالبية السكان . الدكتور محسن خليل النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ ص ٢٦٨ مامش (١) .

(١) فيقوم كل خمسين ناخبا فى الدائرة بإختيار مندوب عنهم ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار النواب سواء كانوا أعضاء بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب . وهو ما نصت عليه المادة ١٩ من القانون الانتخابى سالف الذكر بقولها " يقسم الناخبون المقيدون فى جدول الانتخاب إلى أقسام كل منها خمسين ناخبا ، وكل قسم ينتخب مندوبا من بين أعضائه ، فإذا بقى خمسة وعشرون فأكثر كان لهم أن ينتخبوا مندوبا ، وإذا بقى أقل من خمسة وعشرين اشتركوا فى الانتخاب مع آخر قسم خمسينى " انظر : الدكتور محسن خليل النظام السياسية القانون الدستورى ١٩٦٩ ص ٢٥٦ والدكتور عثمان خليل المرجع السابق ص ١٨١ ، الدكتور مصطفى اسو ريد الدستور المصرى ، ص ١٣٧ .

والى أربعين دائرة كبيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل منها
بإنتخاب شيخا واحد لمجلس الشيوخ على أساس أن خمس أعضاء هذا
المجلس ، والبالغ عددهم أربعين شيخا ، كان يتم عن طريق الإنتخاب
(١) .

انتخاب بالأغلبية ،

لقد احتفظ قانون الإنتخاب رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ ، شأنه فى
ذلك شأن القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، بنظام الإنتخاب
الفردى بالأغلبية على دورين بالنسبة لإنتخاب أعضاء المجلسين .

فنصت المادة ٥٠ منه على أن " ينتخب عضو مجلس النواب
بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى قررت اللجنة صحتها ، فإذا
لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة
يعاد الإنتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد
الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر
من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ، وفى هذه
المرة يكون الإنتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى قررت
اللجنة صحتها" .

" فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية
أقترعت اللجنة بينهم وكانت الأ ولوية لمن تعينه القرعة " .

والأحكام التى جاء بها القانون الانتخابى لعام ١٩٣٠ لا
تختلف عن تلك التى جاء بها قانون الإنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ،
حيث تطلب القانونان ضرورة حصول المرشح ، كى يفوز بمقعد

(١) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم المرجع السابق ص ٢٧١ .

النسبية ، على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة
فى الدائرة . (١)

وفى حالة عدم حصول أحد من المرشحين على هذه النسبة فى
الدور الأول ، تعاد الانتخابات بين المرشحين اللذين نالا أكبر
الأصوات . فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من
المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية . ويكتفى لفوز
المرشح فى دور الإعادة حصوله على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات
التى أعطيت صحيحة وذلك فى حالة ما إذا زاد عددهم على اثنين .

على أنه فى حالة تساوى أكثر من مرشح فى عدد الأصوات فى
دور الإعادة ، فلا تجرى انتخابات لمرة ثالثة بل تعلن اللجنة اسم
الفائز بطريق القرعة من بينهم .

تنظيم جديد لفوز المرشح الوحيد بالدائرة :

نصت المادة ٥٢ من قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ على
أنه " إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من مرشح ، أو إذا تقدم
مرشحان فأكثر ولم يبق فى الدائرة إلا مرشح واحد لتنازل الآخرون
أو وفاتهم قبل المواعيد المشار إليها فى المادة ٣٢ وحصل هذا
المرشح فى الانتخاب على ربع أصوات المندوبين فى الدائرة أعلن
اسمه عضوا منتخبا . فإذا لم يحصل على ذلك العدد حدد ميعاد
جديد لانتخاب العضو بقرار من وزير الداخلية ، ويجوز أن تقدم
ترشيحات جديدة بالشروط المبينة فى المادة ٣١ والمواد التالية .
فإذا ظل المرشح الأول وحيدا ، أعلن وزير الداخلية اسمه عضوا منتخبا
عند انقضاء الميعاد المحدد للترشيحات وبلا حاجة لمباشرة إجراءات
الانتخاب " .

(١) أنظر الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ،
ص ٦١٨ هامش رقم (١) .

فهذه المادة قد جاءت بتنظيم جديد لأحكام الفوز بالتركيبة
خلالها للأحكام التي تضمنها القانون الانتخابي رقم ١١ لسنة
١٩٢٣ .

فقد استوجب القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ - في الحالات التي
لم يتقدم للترشيح في الدائرة أكثر من مرشح ، أو في حالة تنازل
المرشحين أو فاتهم قبل الانتخابات ولم يبق هناك سوى مرشح واحد -
ضرورة إجراء الانتخابات وضرورة حصول المرشح الوحيد على عدد من
الأصوات لا يقل عن ربع عدد أصوات المندوبين بالدائرة حتى يعتبر
فائزاً في الانتخابات .

على أنه في الحالة التي لا يحصل فيها هذا المرشح الوحيد
على ربع أصوات المندوبين بالدائرة ، يتم تحديد موعد جديد
لانتخابه ، كما يجوز لغيره أن يتقدموا بترشيحات جديدة . فإذا ظل
هذا المرشح المرشح الوحيد بالدائرة اعتبر ناجحاً بالتركيبة عند
انقضاء الميعاد المحدد للترشيحات ويعلن وزير الداخلية اسمه عضواً
منتخباً وبلا حاجة لإجراء الانتخابات .

هذا وتسرى الأحكام الخاصة بكيفية انتخاب أعضاء مجلس
النواب على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ . وهو ما يستفاد من نص
الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من قانون الانتخاب التي تقضى بأن
"تسرى أحكام الباب الثاني (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس النواب)
على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفاً لما نص
عليه في هذا الباب (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ)".

إجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين :
أخذ دستور ١٩٣٠ بنظام الانتخابات التكميلية الذي اتبعه

دستور ١٩٢٣ بالنسبة للأعضاء المنتخبين . فذكر في المادة ١٠٣ منه على أنه " إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالإنفاذ أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك في مدى شهرين من يوم إشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه

العودة إلى دستور ١٩٢٣ :

بعد أن تم إلغاء دستور ١٩٣٠ ، وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ مرة أخرى ، عمل المشرع المصري على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردي المباشر ، وكان ذلك بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ . إذ نصت المادة ٢٢ منه على أن " ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " ، والمادة ٥٤ على أن " ينتخب الناخبون في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) .

وجاءت المادة ٤٧ من ذات القانون مرده ذات القواعد التي نص عليها القانون الانتخابي رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ من حيث اجراء الانتخاب الفردي بالأغلبية على دورين وتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة في الدور الأول ، والاكتفاء بالأغلبية النسبية في دور الاعادة . كما عاد القانون مرة أخرى إلى تطبيق قاعدة النجاح بالتزكية في الدوائر التي لا يوجد بها سوى مرشح واحد .

(١) الدكتور محمود عبيد : المرجع السابق ص ١٩٢
الدكتور وحيد رافت وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١ .

على هذا النحو ظلت قاعدة الانتخاب الفردي من القواعد الثانية
فى مصر ، رغم محاولات البعض من رجال الفقه والسياسة المناداة
بتطبيق نظام الانتخاب بالقائمة .

تعقيب : التردد بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب
بالقائمة :

١ - لجنة دستور ١٩٢٣ تأخذ بنظام الانتخاب الفردي :
جرت فى اللجنة العامة للدستور فى الجلسة التى انعقدت فى
٧ يوليو ١٩٢٢ مناقشات نيرة فى المفاضلة بين نظام الانتخاب
الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة ، واستبعدت اللجنة - عند بحثها
فى الأسس العامة لقانون الانتخاب - الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة
مفضلة عليه نظام الانتخاب الفردي . وقد قبل فى تقرير تفصيل
هذا النظام الأخير ، على لسان عبد الحميد مصطفى باشا أحد أقطاب
اللجنة .

" لقد سار النظام فى مصر منذ زمن بعيد على طريقة الانتخاب
بالأسم ، ولم ترتكب جرائم فى الانتخابات إلا قليلا ، وما يقدم
إلى المحاكم أقل بكثير منه فى البلاد الأخرى ، ولم يكن هذا النظام
مانعا فى بلادنا من انتخاب الإكفاء ، ولا مفسدا للأخلاق ،
والاعتراض على الانتخاب بالقائمة أن الناخب لا يعرف من ينتخبه ،
وهذا يجعل التمثيل غير صحيح ، وربما يكون التمثيل فى أوروبا على
طريقه القائمة مفيدا ، لأن انتشار الجرائد فيها وانتشار التعليم
ونظام الأحزاب السياسية ، كل ذلك يجعل الناخب أكثر اتصالا
بالمرشحين .

ولكن فى مصر لم نصل إلى هذه الدرجة فلا يمكن الناخب من أن
يعرف خمسة أسماء أو عشرة فى المديرية المعرفة التامة ، ويديهى أن
الناخب يجب أن يعرف النائب عنه ، ويلاحظ أن أهل كل مركز ميلون

لاختيار كبار الرجال الظاهرين في مركزهم وهم سؤدى إلى أن أهل المركز الأكثر عددا يفوز بانتخاب النواب عن الدائرة بأجمعها من مركزه ، فمن المجازفة أن نستعيض عن نظام جردنا وعرفنا نتائجه ، بنظام لم نألفه ولم نعرف نتائجه إلى الآن "

وقال معالى عبد الحميد بدوى باشا - من إقطاب هذه اللجنة أيضا ، دفاعا عن نظام الانتخاب الفردى ان " القوائم فى فرنسا تحرر بواسطة أحزاب أو جماعات متساندة ، فيتقدم أصحاب الأسماء المبينة فى القائمة ككتلة واحدة ، ولا يترك للناخب الخيار فى تحرير قائمة ، بل عليه أن يرضى بإحدى القوائم الموصوعة ، فنظام قائم على الأحزاب ، ومن جهة أخرى نظام لا يمكن تصوره أو تحقيقه إلا إذا كان هناك أشخاص مشغولون بالأعمال العامة ، تتجاوز شهرتهم مدى مركز إقامتهم ، ويعرفون فى دائرة الانتخاب الواسعة كلها ، فلا يمكن ولا يجوز أن يطبق فى مصر حيث هذه الشهرة لا تتمتع أصحاب الأملاك الواسعة ، أما القول أن أهل الفضل والعلم عندنا معروفون فى كل أنحاء المديرية ويمكن انتخابهم فى جملة جهات ، فهذا مخالف للواقع ، ان النظام الحزبى لم يوجد للآن والتساند بين المرشحين لا يتيسر الآن ، لعدم وجود طوائف سياسية قوية متساندة ، إذ الحياة السياسية عندنا لاتزال فى دور الطفولة ، وإذا كان أساس نظام القائمة ، من نظام حزبى ، ومن الانقطاع للأعمال العامة ، والاشتهار بها غير موجود ، فلا يمكن أن يكون الانتخاب إلا فرديا " . (١)

لأسباب السابقة استبعدت لجنة الدستور عام ١٩٢٢ على مشروع الدستور أو فى مشروع قانون الانتخاب ، نظام الانتخاب بالقائمة مفضلة عليه نظام الانتخاب الفردى . (٢)

(١) راجع فى ذلك الدكتور وايت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب المرجع السابق ص ١٧١ .

(٢) ومع ذلك فقد هاجم الدكتور وايت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب اتجاه المشروع فى رفضه لنظام القوائم وأنهى إلى أن المبررات التى من

انقسام الفقه الدستوري بشأن النظام الذي أعتنقه دستور ١٩٢٣ ،
١٩٣٠ .

على الرغم من اعتناق نظام الانتخاب الفردي في ظل دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، فإن الأخذ بهذا النظام لم يكن محل إجماع من جانب الفقه الدستوري والمشتغلين بالسياسة . فتذاك . بفضل البعض منهم نظام الانتخاب بالقائمة ، بينما تمسك البعض الآخر بنظام الانتخاب الذي اعتنقه كل من الدستوريين السابقين ، ألا وهو نظام الانتخاب الفردي .

فقد انتقد المرحوم أمين بك الرافعي ، في ذلك الوقت . نظام الانتخاب الفردي مدافعا بحماس عن نظام الانتخاب بالقوائم ، مطالبا الأخذ به وعدول المشرع عن نظام الانتخاب المطبق . فذكر في مقال له بتاريخ ٩ مايو ١٩٢٣ " قلنا ان قانون الانتخاب الجديد (قانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمبادئ الانتخابية الحديثة فيما يتعلق بأن يكون انتخاب النواب بدرجة واحدة أي أن يكون انتخاب مباشرا ... ويقول اليوم ان القانون لم يقف عند أعمال هذا المبدأ الديمقراطي الصحيح وحده ، بل أهمل مبدأ آخر له شأن كبير في حرية الانتخابات وفي قربة الأمة سياسيا ، وهو مبدأ الانتخاب بالقائمة ... لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التي وضعت مشروع دستور ١٩٢٣) ، ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أخذت بمبدأ الانتخاب الفردي فقد قررت المادة ٣٠ من قانون الانتخاب ما يلي ..

" ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " . وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفضيل طريقة الانتخاب القائمة ، ولذلك فإن هذه الطريقة هي السائدة في القوانين الحديثة ،

= أجلها استبعدت لجنة الدستور هذا النظام قد انهارت من أساسها ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ .

وقد أخذت البلاد تتنافس فى أحلالها محل طريقة الانتخاب الفردى كما فعلت فرنسا فى سنة ١٩١٩ ... " . ويعد أن لخص الكاتب الأدلة التى إستند إليها علماء الدستور فى بيان أفضلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردى مضى قائلا " هذه خلاصة الأسباب التى بنيت عليها أفضلية الانتخاب بالقائمة ، ومرة أجل ذلك فإننا نأسف لأن واضعى قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة ، بل أكثرها عليها الطريقة الأخرى التى أثبتت التجارب عيوبها " . (١)

كما هاجم الدكتور السيد صبرى نظام الانتخاب الفردى معتبرا إياه سبب كل العيوب التى تمخض عنها النظام الانتخابى المصرى عام ١٩٢٣ . واقترح أحلال نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى محل نظام الانتخاب الفردى (٢) . كما يعتبر المرحوم الدكتور عثمان خليل عثمان من بين الداعين إلى أحلال نظام الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردى اعتقادا منه بأن " الانتخاب بالقائمة سيساعد على إجراء الانتخابات المصرية فى جو أكثر سلاما منه فى الوقت الحاضر ، وسيجعل المعركة الانتخابية تترك من ورائها ناخبين أكثرا اتفاقا وأقل بغضاء منهم فى حالة الانتخاب الفردى الحالية ، ونحن أكثر ما نكون حاجة فى منصر إلى أسباب هذا السلام والوثام " (٣) .

ويقدم كل من الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب - بعد أن أشارا إلى ما لهما من عيوب لنظام الانتخاب الفردى فى مصر (١) مقالاته فى جريدة الأخبار بين ٨ ، ١٠ مايو ١٩٢٣ . راجع فى الإشارة إلى ذلك الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١ هامش ١ .

والدكتور محمود عبيد : المرجع السابق ، ص ١٩٢ .
(٢) الدكتور السيد صبرى المرجع السابق ، ص ٧٢٦ - ٧٤٥ ، ٧٤٨ .
(٣) الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٣ ، ص ١٨٢ .

، وإبرازهما لمزايا الانتخاب بالقائمة - الدعوه إلى تطبيق نظام
التواضع فى ذلك الوقت " باعتبار أن ملاسبات نظامنا الإجتماعى
والاقتصادى فى مصر تدعو إلى تجربته الانتخاب بالقائمة ، إذ قد
نجد فيه الدواء لفريق من أمراضنا الانتخابية " (١) .

ويبدو أن الدكتور وايت ابراهيم كان متنبها برفض دعوته لنظام
الانتخاب بالقائمة فى ذلك الوقت حيث انتهى فى خاتمة بحثه "
نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون " إلى القول " إن أصدق
الظن ان قانون الانتخاب فى مصر لن يعدل على الوجه الذى يرجوه
شعب مصر ، إلا إذا قامت حكومة ترى لزما عليها أن تعمل لا لخير
يومها ولمصلحتها مى وأنصارها بل لمستقبل البلاد وخيرها فى ظل
العرش المفدى " (٢) .

وإذا كان الفقه السابق قد تحمس لتطبيق نظام الانتخاب
بالقائمة بدلا من نظام الانتخاب الفردى ، فإن الدعوة لتفضيل نظام
الانتخاب الفردى والابقاء عليه لم تعدم أنصارها من الفقه الدستورى
فى ذلك الوقت . فذهب استاذنا العلامة المرحوم الدكتور وحيد رافت
فى تفضيله لهذا النظام الأخير إلى أن " طريقة الانتخاب الفردى
أكثر ملائمة لظروف مصر ، نظرا لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل
أغلبية الناخبين فى بلادنا " (٢) .

ولذلك فهو لا يشارك الفقه المناهض لهذا النظام أسفه بالرغم من
العيوب التى ويهت إليه .

(١) الدكتور وايت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص
١٦٩ .

(٢) الدكتور وايت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص
١٨٥ .

(٢) الدكتور وحيد رافت وديت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١

ويذهب الدكتور محمود عيّد إلى تأييد المرحوم الدكتور وحيد رأفت فيما ذهب إليه من تفضيل نظام الانتخاب الفردي بقوله " وأنا تؤيد هذا الرأي ونرى ان طريقة الانتخاب الفردي المتبعة الآن أكثر انسجاماً مع ظروفنا المحلية نظراً لعدم تعقدها وبساطتها وانتشار الأمية بين أغلبية الناخبين الساحقة فضلاً عن أن معظم النقد الذي وجه إلى هذه الطريقة في فرنسا لا ينطبق على حال بلادنا لتغير ظروف كل من البلدين وخاصة فيما يتعلق بمستوى الناخبين ونضوجهم السياسى وتكوين الأحزاب السياسية (١) " .

المبحث الثانى نظام الانتخاب الفردي فى مصر الجمهورية من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣

فى العاشر من ديسمبر عام ١٩٥٢ صدر اعلان دستورى يقضى بسقوط دستور ١٩٢٣ ، ثم حدد مجلس قيادة الثورة فترة انتقال مدتها ثلاث سنوات يتم خلالها وضع دستور جديد للبلاد (٢) .

وغداة انتهاء فترة الانتقال أعلن الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى ١٧ يناير عام ١٩٥٦ ، مشروع الدستور الجديد وتم استفتاء الشعب عليه فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦ . وطبقا لذلك الدستور

(١) الدكتور محمود عيّد ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ .
(٢) وكان لابد من وجود دستور يحكم البلاد فى فترة الانتقال ، فصدر الاعلان الدستوري فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ ، وقد كان دستوراً مقتضياً للغاية ، حمل فى طياته طابع الثورة بجميع تطوراتها ، ولذلك تم تركيز السلطات وعهد بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى مجلس الوزراء ، فلم يكن يوجد إذن ما يسمى بالهيئة التشريعية ولم يرقم لنظام الانتخاب قائمه فى هذه الفترة .
راجع الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابه دستورية القوانين ، ص ١٥٢ وما بعدها .

تم انتخاب أول مجلس تشريعى فى عهد الثورة فى يونيو عام ١٩٥٧
، سمي بمجلس الأمة .

على أن ذلك المجلس لم يعمر طويلا ، إذ تم حله اثر تشكيل
مجلس الأمة لدولة الوحدة بمقتضى الدستور المؤقت للجمهورية
العربية المتحدة ، التى قامت اثر اعلان الوحدة بين مصر وسوريا عام
١٩٥٨ .

على أن القدر قد كتب للوحدة بين البلدين أن تنتهى اثر
انقلاب عسكري تم فى سبتمبر ١٩٦١ ، وصدر فى سبتمبر من ذات
العام اعلان دستورى عدل الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ .

وصدر قانون جديد لمجلس الأمة ، وهو القانون رقم ١٥٨ لسنة
١٩٦٣ ، أجريت بمقتضاه انتخابات مجلس الأمة الجديد فى مارس
١٩٦٤ . وتلى تشكيل هذا المجلس صدور الدستور المؤقت فى ٢٤
مارس ليعمل به من اليوم التالى وحتى يوضع الدستور الدائم
للجمهورية .

وفى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، وفى عهد الرئيس الراحل محمد
أنور السادات ، صدر الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية بعد
استفتاء الشعب عليه ، وصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن
مجلس الشعب ، ذلك المجلس الذى حل محل مجلس الأمة فى دستورى
١٩٦٤ ، ١٩٥٦ .

والذى يجمع بين الدساتير الثورية السابقة بشأن تشكيل مجالسها
النيابية أمرا :
الأول ، الأخذ بنظام المجلس النيابى الواحد بدلا من نظام المجلسين

الذى اعتمدته دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ . فأصبحت السلطة

التشريعية تمارس عن طريق مجلس واحد ، سمي بمجلس الأمة فى ظل
دستورى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ ، وسمى بمجلس الشعب فى دستور ١٩٧١ .

وقد قيل أن واضعى الدساتير الجمهورية وقد صدورها بالأحكام
الخاصة بالمقومات الأساسية للمجتمع المصرى - استشعروا ، وهم
يعملون على القضاء على الاقطاع وعلى سيطرة رأس المال على الحكم
، انهم يهدمون فى نفس الوقت مبررات الأخذ بنظام المجلسين ،
فالأمة وقد تقاربت طبقاتها وانصهرت فى فكرة واحدة لم تعد - فى
ذهن واضعى الدستور - فى حاجة إلى غير مجلس نيابى واحد يتولى
عنها مهمة التشريع ، وهو ما قرره بالفعل دستور ١٩٥٦ (١) حيث
جرى نص المادة ٦٥ منه على أن " مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس
السلطة التشريعية " . ونفس الصياغة جرى نص المادة ٤٧ من دستور
١٩٦٤ . وجاء دستور ١٩٧١ ليلقى على ذات المبدأ فنص فى المادة
٨٦ منه على أن " يتولى مجلس الشعب التشريع ... " .

الثانى : أن هذه الدساتير قد اعتمدت نظام الانتخاب الفردى ،
وهو الأسلوب الذى كان متبعاً من قبل فى شأن تشكيل المجالس
النيابية السابقة على الثورة ، وذلك مع وجود بعض الفروق البسيطة

(١) وراجع فى شأن اعتماد دستور ١٩٥٦ نظام المجلس الواحد لا نظام
المجلسين والذى كان مقترحاً الأخذ به من جانب لجنة الخمسين ، الدكتور
ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ص ٣١٣ . ولما كان دستور ١٩٥٦
هو أول دستور للثورة ، فقد عمل المشرع على وضع عدة أسس مستحدثة
تعميقاً للمفاهيم الديمقراطية ، منها تقرير حق المرأة مباشرة الحقوق
السياسية مساواتها بالرجل ، حيث نص فى المادة الأولى من القانون رقم
٧٣ لسنة ١٩٥٦ على أن " على كل مصرى ومصرية ... أن يباشر بنفسه
الحقوق السياسية " ، كما خفض سن الناخب إلى ثمانى عشرة سنة ميلادية
وقرر حق المسكرين فى مباشرة الحقوق السياسية ، فضلاً عن الاعتراف
للمصريين المغتربين مباشرة هذه الحقوق . انظر الدكتور عبد الفتاح سابر
داير ، مبادئ القانون الدستورى ص ٥٣٥ ؛ والدكتور محمد كامل ليله
المرجع السابق ص ٥٤٥ وما بعدها ؛ الدكتور ثروت بدوى .
القانون الدستورى وتطوير الأنظمة الدستورية فى مصر ١٩٧١ ، ص ٣١٤ .

التي اقتضتها ظروف النظام الجديد وتغير الأحوال السياسية والإجتماعية في البلاد .

ولتبيان كيفية تطبيق نظام الانتخاب الفردي في الفترة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ ، سوف يقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية .

المطلب الأول : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٥٦ .

المطلب الثاني : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٦٤ .

المطلب الثالث : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٧١ حتى عام ١٩٨٣ .

المطلب الأول نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور سنة ١٩٥٦

قلنا أن دستور ١٩٥٦ قد أعطى سلطة التشريع لمجلس الأمة ، فأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد بدلا من نظام المجلسين .

وقد قرر الدستور مبدأ الانتخاب في شأن تشكيل هذا المجلس حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن " يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريقة الانتخاب السري العام " . ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريقه الانتخاب وأحكامه " .

وإذ أحال الدستور إلى قانون يصدر في هذا الخصوص يحدد عدد الأعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب ، فقد صدر تبعا لذلك

القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية متضمنا الأحكام القانونية المتعلقة بانتخاب مجلس الأمة ، ثم صدر القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بخصوص العضوية فيه .

الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردي :

اعتنق القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة (١) نظام الانتخاب الفردي بشأن انتخاب أعضاء المجلس النيابي . فنص في المادة الأولى منه على أن " يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السري العام " . ثم نصت المادة الثانية على أن " تقسم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسون وتحدد هذه الدوائر بقانون ، يراعى فيه أن تكون كل مديريه أو محافظة وحده انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الانتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية " .

ويتضح من النصين السابقين :

إن المشرع ما زال على وقافه لنظام الانتخاب الفردي حيث جعل عدد أعضاء المجلس ثلاثمائة وخمسين عضوا بجعل عدد الدوائر أيضا ثلاثمائة وخمسين دائرة ، وأناط بناخبى كل دائرة اختيار مرشح واحد فقط عن الدائرة ومن ثم فلا يستطيع الناخب اختيار أكثر من مرشح في الدائرة (٢) .

(١) المنشور بالوقائع المصرية في ١٢ يونيو ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكررة (١) والنشرة التشريعية إبريل سنة ١٩٥٦ ص ١٦٦٣ .
(٢) كما يستفاد نظام الانتخاب الفردي مما نصت عليه المادة التاسعة التي قررت أنه " لا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من جدول انتخاب واحد " انظر الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٤٢ ، ٥٤٣ والدكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ص ٥٥١ .

التي اقتضتها ظروف النظام الجديد وتغير الأحوال السياسية والاجتماعية في البلاد .

ولبيان كيفية تطبيق نظام الانتخاب الفردي في الفترة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ ، سوف يقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية .

المطلب الأول : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٥٦ .

المطلب الثاني : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٦٤ .

المطلب الثالث : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٧١ حتى عام ١٩٨٣ .

المطلب الأول نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور سنة ١٩٥٦

قلنا أن دستور ١٩٥٦ قد أعطى سلطة التشريع لمجلس الأمة ، فأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد بدلا من نظام المجلسين .

وقد قرر الدستور مبدأ الانتخاب في شأن تشكيل هذا المجلس حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن " يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام " .
ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريق الانتخاب وأحكامه " .

وإذ أحال الدستور إلى قانون يصدر في هذا الخصوص يحدد عدد الأعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب ، فقد صدر تبعا لذلك

والذى يبين من هذا النص أن المشرع قد تطلب لفوز المرشح فى الدور الأول حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات المعطاه صحيحة .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة فى الدور الأول تعاد الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين اللذين دالا العدد الأكثر من الأصوات ، أى بين المرشحين اللذين نال أولهما الرتم الأكبر ونال ثانيهما الرقم التالى له . على أنه إذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين اشترك معهما فى انتخابات الاعاده . ويكتفى للفوز بمقعد النيابة فى الدور الثانى بالحصول على الأغلبية النسبية . على انه إذا حصل اثنان فأكثر على أصوات متساوية ، ولم يحصل أحدهما على عدد أكبر من غيره ، ففى هذه الحالة ، وهى حالة نادره من الناحية العملية ، لم يجز القانون اعاده اجراء الانتخابات لمرة أخرى ، بل تجرى قرعة بين المرشحين المتساوين فى الأصوات بواسطة لجنة الانتخاب .

حالة المرشح الوحيد بالدائرة والفوز بالتزكية :

تعرضت المادة ١٣ من قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ لحالة المرشح الوحيد بالدائرة ونجاحه بالتزكية ، فنصت على انه " إذا لم يتم ترشيح أكثر من شخص واحد فى دائرة انتخابية يعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح بلا حاجة إلى اتباع اجراءات الا انتخاب بالنسبة إليه " .

ان حالة المرشح الوحيد بالدائرة فى القوانين الانتخابية السابقة كان لها صورة واحدة وهى عدم تقدم أكثر من فرد للترشيح بالدائرة ، أو إذا تقدم مرشحان فأكثر ولم يبق فى الدائرة إلا مرشح واحد لتنازل الآخرين أو وفاتهم قبل اجراء الانتخابات .

ولكن حالة المرشح الوحيد فى ظل دستور ١٩٥٦ وقانون العضوية لمجلس الأمة تتحقق فى صورتين .

الأولى : أن لا يتقدم إلا مرشح واحد فى الدائرة ، وفى هذه الحالة ينطبق نص المادة ١٣ سالفه الذكر ، ومن ثم يعتبر هذا العضو قد فاز بالتزكية دون حاجة لإجراء انتخابات . وهذه هى الصورة المألوفة والتى عرفناها من قبل فى ظل دستور ١٩٢٣ وقانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

الثانية : وهى تنتج عن اعتراض الاتحاد القومى على جميع المرشحين فى دائرة ما عدا شخصا واحدا ، وهنا أيضا لا مناص من تطبيق المادة السابقة واعتباره فالزا بالتزكية وفقا لصريح القانون ، وإن أصبح العضو من حيث الواقع - كما يؤكد الفقه - عضوا معينا من جانب الحكومة لا عضوا منتخبا : (١)

إجراء الانتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور فى مدى ستين يوما من تاريخ إبلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا الى نهاية مدة سلفه (٢) وفى هذه الحالة حالة خلو مكان بمجلس الأمة بميامر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس هذا المجلس بإنتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه (٣) .

(١) الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٥٣ .

(٢) المادة ٧٠ من الدستور .

(٣) المادة ١٦ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة .

شرط موافقة الاتحاد القومى على الترشيح لعضوية مجلس الأمة وأثره فى تشويه النظام الانتخابى لدستور ١٩٥٦ :

نصت المادة ١٩٢ من الدستور على أن " يكون المواطنون اتحادا قوميا (١) للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناءا سليما من الناحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية . ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... "

وقد أبان قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ عن دور الاتحاد القومى فى خصوص هذا الترشيح ، فنص فى المادة السادسة منه على أن " تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها ايصالات وتحال الطلبات إلى الاتحاد القومى فى ميعاد لا يجاوز أربع وعشرين ساعة من موعد اقفال باب الترشيح " ، كما نصت المادة السابعة من القانون سالف الذكر على " أن يقوم الاتحاد القومى بفحص طلبات الترشيح خلال خمسة عشر يوما من اقفال باب الترشيح "، ثم أبانت المادة الثامنة من ذات القانون " يعد الاتحاد القومى كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم فى كل دائرة انتخابية . ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن "والذى يبين من النصوص السابقة أن الترشيح لعضوية مجلس الأمة الذى يتقدم به

(٢) ويعد نظام الاتحاد القومى ابرز ما استحدثه دستور ١٩٥٦ وذلك بعد ما تبين فساد الأحزاب السياسية التى كانت موجودة قبل الثورة والذى أدى فسادها إلى صدور المرسوم بقانون رقم ٢٧ الصادر فى ١٨ يناير ١٩٥٣ بإنائها تنفيذا لإعلان القائد العام للقوات المسلحة بحل الأحزاب السياسية فى ١٧ يناير ١٩٥٣ وقد قصد بإنشاء الاتحاد القومى تنظيم مساهمة الشعب فى شئون الحكم ، وجعله أداة الاتصال المباشر بين الحكام والمحكومين ، وعوضا عن نظام الأحزاب الذى تكشفت مساوئه والذى قضى فى ذلك الوقت على الوحدة الوطنية وفرق كيان الأمة بسبب صراعات شخصية . أنظر :

الدكتور شروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٣١٩ .

الأفراد لا يكون نهائيا إلا بقبوله من جانب الإتحاد القومى وعدم اعتراضه عليه ، وأن قراره فى هذا الخصوص يكون نهائيا .
وقد قيل فى تبرير إعطاء الإتحاد سلطة مراقبة الترشيح لعضوية المجلس هو استبعاد من لا يرى الإتحاد صلاحيتهم فى التمثيل عن الأمة .

ونظرا لأن الإتحاد القومى لم يكن قد صدر بتنظيمية قرار جمهورى عند انتخاب أول مجلس للأمة ، فقد تم وضع تشكيل غير نهائى للإتحاد بإنشاء لجنة مؤقتة سميت باللجنة التنفيذية للإتحاد القومى تحت رئاسة رئيس الجمهورية .

وإذا كان دور الإتحاد القومى فى الاعتراض أو الترشيح غير محدد أو كان يشوب الغموض ، فإن التقليد الذى جرى عليه العمل بمناسبة الترشيح الأول لمجلس الأمة هو أن الإتحاد كان يعترض على من يرى أنه لا يصلح لتمثيل الأمة فى تطويرها الجديد . وقد حدث نتيجة اعتراض هذا الإتحاد أن بعض الدوائر أصبح عدد الذين لم يعترض عليهم مرشحين فأكثر ، وفى بعضها الثانى تم الاعتراض على جميع المرشحين وأعيد فتح باب الترشيح فى هذه الدوائر بعد ذلك ، وفى بعضها الثالث تم الاعتراض على جميع المرشحين عدا مرشح واحد فقط فأصبح هذا المرشح الأوحدهم أعضاء بمجلس الأمة بدون إجراء عملية الانتخاب (١) .

وقد كانت هذه الحالة الأخيرة محل نقد من جانب الفقه الدستورى . فذهب العميد الدكتور سليمان الطماوى (٢) ، فى انتقاده لهذا الوضع قائلا " والواقع أن هذا التقليد محل نظر ولا ينسجم فى نظرنا

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح مايرداير : المرجع السابق ، ص ٥٥٣ .
(٢) الدكتور سليمان الطماوى : القاضون الدستورى المصرى والاتحادى ، ص ٢٧٥ - ٢٧٧ .

مع حرفيه نص المادة ١٩٢ من الدستور والتي عينت وظيفة الاتحاد القومى بأنها الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... " . والترشيح هنا (أى فى الحالة الثالثة) يعتبر فى حقيقة الأمر تعييناً وهو ما لم يذكره الدستور لأن الترشيح يترك القول الفصل فى اختيار العضو للناخبين .. وعندنا انه من الخير ما دمنا نعيد النظر فى نظمنا الدستورية أن يعدل الوضع على أساس حل من الحلول الآتية :

أ - العودة إلى فكرة التعيين الصريح ويكون ذلك للاتحاد القومى ويعيدنا عن الدوائر حتى لا يهدر حق الناخبين فى المساواة فنجعل لناخبى دائرة بعينها انتخاب ممثلهم ، ونفرض على ناخبى دائرة أخرى مرشح الاتحاد القومى . وهذا حل رجبى لانهذه .

ب - ان يحدد أسباب الاعتراض على سبيل الحصر وأن يسمح لكل مواطن بأن يطلب مقدماً شهادة بصلاحيته للترشيح لعضوية مجلس الأمة وذلك عن طريق الاتحاد القومى .

ج - أن يعاد فتح باب الترشيح إذا اعترض الاتحاد القومى على جميع المتقدمين عدا مرشحاً واحداً وهذا هو الحل المنطقى " .

وفى نقد الحالة الثالثة التى تحدث فى بعض الدوائر يقول الدكتور مصطفى أبو زيد ، إن مهمة الاتحاد القومى هى ليست اختيار النواب فينقلب مجلس الأمة إلى مجلس معين ولكنها تتلخص فى الحيلولة بين رجال الأحزاب السابقة وبين التسرب إلى عضوية البرلمان الجديد حتى لا تتكرر المسائى التى أدت إلى انهيار النظام القديم ، فهمة الاتحاد القومى كما فهمتها حتى الآن هى مهمة المصفاه ولكنها ليست ذات ثقب واحد فلا تسمح إلا بمرشح واحد فى كل دائرة وإنما هى ذات ثقوب متعددة " . (١)

(١) أشار إليه الدكتور عبد الفتاح سايرداير : المرجع السابق ، ص ٥٥٤ .

على أى حال فإن اشتراط موافقة الاتحاد القومى على الترشيح لعضوية المجلس النيابى كان من شأنه اعطاء وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لا تريد ترشيحه إذا ما انحرف عن الغاية التى تقرر من أجلها موافقة الاتحاد ، خاصة وأن القرار الصادر عن الاتحاد بشأن الاعتراض لا يكون خاضعا لأية رقابة قضائية أو حتى للتظلم إلى أى جهة إدارية عليا . وقد زاد من طغيان الاتحاد القومى ما ذمبت إليه بعض فتاوى وأحكام مجلس الدولة (١) من أن " الاتحاد القومى هو فى حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فهو سلطة رابعة أنشأها الدستور ومهمتها مهمة سياسية هى اختيار المرشحين لعضوية مجلس الأمة وقراراتها ليست قرارات إدارية مما تخضع لرقابة القضاء الإدارى بل تخرج عن سلطانه وعلى ذلك تكون المنازعة خارجة عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى (٢) ونرى أنه إذا كان المقصود بإعطاء الاتحاد سلطة الاعتراض على الترشيح لعضوية المجلس الحيلولة دون تسلل من لا يصلح لتمثيل الأمة من رجال الأحزاب القديمة التى استشرى فسادها - فى نظر القائمين على سلطة الحكم ، آنذاك ، خاصة الرجعيين والشيوعيين ، أى اعداد الثورة ، فإنه كان حريا بالمشرع أن يحدد أسبابا محددة على سبيل الحصر تسوغ للاتحاد استعمال سلطته فى الاعتراض وبالتالي استبعاد بعض المرشحين ، وإن يكون قرار الاتحاد فى هذا الشأن قرارا مسبيا وقابل للطعن فيه . حيث تمثل هذه الرقابة خير ضمان يكفل للاتحاد حيديته ، قبل أن تكون هذه الرقابة قيда عليه لحماية حقوق الافراد وحيواتهم . إذ يترتب

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى القضية رقم ١٠٤٢ لسنة ١٩٧١ فى جلسة ١٩٥٨/١/٢٤ مجموعة السنتين الثانية والثالثة عشر ص ١٣٢ .
(٢) وراجع فى نقد الاتجاه القضائى لمجلس الدولة بشأن تكيفه لطبيعة الاتحاد القومى بإعتباره سلطة عامة أو سلطة رابعة .
الدكتور شروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٣٢١ ، وراجع فى طبيعة الاتحاد القومى الدكتور عبد الفتاح ساير دابر المرجع السابق ، ص ٦١٩ ، ٦٢٠ .

على ترك سلطة الاعتراض أو الترشيح للاتحاد إن ينقلب المجلس
النيابى - وقد كتب له أن يقوم على أساس الانتخاب الحر - إلى
مجلس معين من جانب الحكومة حينما يحول بخاطر الهيئات المشرفة
على هذا الاتحاد التعسف والانحراف فى استعمال السلطة المخولة له
دستوريا متجاوزة الحكمة التى من أجلها تقررت هذه السلطة، إلى
استبعاد من تشاء من المرشحين دونما سند قانونى . (١)

المطلب الثانى نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٦٤

فى ١٦ نوفمبر عام ١٩٦٣ أصدر رئيس الجمهورية القانون رقم
١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة والذى تم تعديله بالقانون
رقم ١٧٢ من العام ذاته . وفى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ أصدر الرئيس
قرار جمهوريا آخر بتعديل القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن
مجلس الأمة . وفى ٢٣ مارس ١٩٦٤ صدر الاعلان الدستورى الذى
تضمن أحكام الدستور المؤقت والذى تم العمل به حتى صدور
الدستور الدائم لجمهورية مصر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ . وتم انتخاب
مجلس الأمة فى ٢٦ مارس عام ١٩٦٤ .

وقد كان لما جاء فى ميثاق العمل الوطنى من مبادئ وأصول
ثورية ، اقتضتها الظروف المعاصرة فى ذلك الحين ، أثر على ما

(١) والحققة أن الاتحاد القومى هو الذى يتولى الترشيح لمعضوية مجلس
الأمة بماله من سلطة نهائية فى استبعاد أى طلب للترشيح إذ يكون قراره
فى ذلك نهائيا ولا يخضع لأى رقابة قضائية علاوة على عدم تسبب هذا
القرار . ولا جدال أن الترشيح على هذا الوضع يتنافى ومبدأ حرية الفرد
فى ترشيح نفسه للانتخاب الأمر الذى يتعين معه القول أى سلطة الاتحاد
القومى تعتبر مصادره لحق الترشيح الذى كفله الدستور " .
أنظر الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص
٦٧٢ .

أستحدثه المشرع الدستوري والعدلى من تخيير فى تنظيمه لنظام
انتخاب المجلس النيابى فى هذه المرحلة .

ضوابط جديدة فى تشكيل مجلس الأمة :
إذا كان المشرع الدستوري قد احتفظ فى دستور ١٩٦٤ بنظام
المجلس النيابى الواحد ، شأنه فى ذلك شأن دستور ١٩٥٦ ، بنصه
فى المادة ٤٧ منه على أن " مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس
السلطة التشريعية " ، كما أقام شأنه فى ذلك شأن سابقه
تشكيل هذا المجلس النيابى على أساس الانتخاب ، وذلك بنصه
فى المادة ٤٩ منه على أن يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون
بطريق الانتخاب السرى العام " ، وعلى الرغم من إحالته إلى قانون
الانتخاب بشأن عدد الأعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب
وأحكامه ، فإنه كان حريصا على أن يقتن فى عجز الدستور أمرين
جديدين لم يسبق تقريرهما من قبل فى شأن تشكيل المجلس
النيابى .

الأول : حق رئيس الجمهورية فى تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد
عدهم على عشرة . (١)

والثانى : أن يكون نصف الأعضاء بالمجلس (المنتخبين)
على الأقل من العمال والفلاحين (٢) .

(١) وقد قصد بذلك إعطاء الفرصة لتزويد مجلس الأمة ببعض العناصر
التي قد لا تمكنها ظروفها من خوض الممارك الانتخابية بنجاح والتي
تمثل مع ذلك بعض الاتجاهات والمصالح فى الراى العام أو التي تمثل
كفاءات مميّنة قد تكون نافعة للهيئة التشريعية ولايصح حرمانها منها
الدكتور ثروت بدوى القانون الدستوري ص ٣٦٦ .
(٢) ولم يشترط الدستور هذه النسبة فى الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس
الجمهورية .

ضرورة تمثيل الفلاحين والعمال فى مجلس الأمة :

إعمالا لما جاء فى الميثاق الوطنى من " أن التنظيمات الشعبية والسياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثل بحق ويعدل القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفضل معاناتها للحرمان ، " حرص الميثاق على النص على أن " الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الأغلبية التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه " .

وتلبية للرغبة التى أوضحها الميثاق من ضرورة تمثيل الفلاحين والعمال فى التنظيمات الشعبية والسياسية . أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة ونص فى مادته الأولى على أن " يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " (١) .

(١) وقد جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى هذا الخصوص ، واستكمالا للتنظيم الأساسى على هذى من حصيلة العمل الشورى التى بلورها الميثاق الوطنى ، كان لا بد من إقامة حياة ديمقراطية سليمة يصلح بها المجتمع حياته السياسية ويظهرها مما أصابها خلال نكسة الماضى ، بإعتبار الديمقراطية ليست فى حقيقتها ، إلا توكيدا لسيادته الشعب بمجموعه ووضعها للسلطة كلها فى يده من أجل تحقيق أهدافه .

" وترتيباً على ذلك كان لزاماً أن تفتح أبواب العمل السياسى الحر على مصراعيها لجمامير الشعب التى طال حرمانها فى الماضى ، والتى حكم عليها بسبب دكتاتورية الرجعية أن تمزق قهراً من الحياة السياسية ، وكان ضرورياً أن تأخذ هذه الجمامير فرصتها الكاملة بأسرع ما يمكن فى ممارسة الديمقراطية السليمة ومن هنا صدر قانون بمجلس الأمة .

=

وكان من الطبيعي أن يأتي المشرع الدستوري ، إبان وضع
ستور الجديد عام ١٩٦٤ ، ويقنن في عجز الدستور رغبة مؤتمر
الق العمل الوطني الممثلة في مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فنص
المادة ٤٩ منه على أن " يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس -
نس الأمة - من العمال والفلاحين " .

على هذا النحو جاءت نصوص الدستور والقانون مرددة لهذا المبدأ
تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن النصف من مجموع عدد
نساء المجلس .

هذا وقد عمل المشرع - بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣
(بشأن تعديل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - على

ذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ والصادر في الجريدة
مجية ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية العدد
مادى عشر نوفمبر ١٩٦٣ ص ٣٦٧٦ .

(أحال قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن تعريف العامل
نلاح في تطبيق أحكامه إلى القرار الصادر عن المؤتمر الوطني للقوى
مبية الصادر في ٣٠ يونيو ١٩٦٢ .

وقد حدد تقرير الميثاق الشروط التي يجب توافرها في الفلاح .

- ١ - أن تكون الزراعة هي حرفته ومصدر رزقه .
- ٢ - أن يكون مقيما اقامة مستقرة في منطقة عمله .
- ٣ - ألا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من
أرضي الزراعية ملكا أو أيجارا على خمسة وعشرين فدانا .
- ٤ - ألا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقا لقوانين الإصلاح الزراعي .
- ٥ - ألا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين .

العامل : فقد حدده المؤتمر بأنه :

- ١ - كل من تتوافر فيه شروط العضوية للتقابات المعالية .
- ٢ - العرفي الذي يعمل بنفسه ولا يستخدم الغير ولايعد من العمال .
ويخرج من هذا المجال مديرو الشركات والمؤسسات ومن في حكمهم
مفوضون وأعضاء مجالس ادارة الشركات والمؤسسات عدا المنتخبين منهم
مجالس الادارة غن العمال والموظفين ، وأضاف قانون مجلس الأمة إلى هذه
شروط شرطا جديدا فاشتراط لاعتبار الشخص عاملا ألا يزيد ما يحوزه هو
رته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضي الزراعية ملكا أو
نارا على خمسة وعشرين فدانا .

الحفاظ على النسبة التي قررهما للعمال والفلاحين بالمجلس فنص على أنه " - ويشترط لاستمرار عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها ، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأي سبب كان طبق في شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون ' .

طبيعة النظام الانتخابي في ظل دستور ١٩٦٤ ،

نصت المادة الأولى من القانون رقم ٢٥٨ لسنة ١٩٦٣ على أن يتألف مجلس الأمة من ٢٥٠ عضو يختارون بطريق الانتخاب السري العام ويجب أن تكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ثم نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أن : تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان في مجلس الأمة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

" ويشترط لاستمرار صفة عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها . فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأي سبب كان طبق في شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون " (١) .

وتبعاً للنصين السابقين يتعين على الناخبين في كل دائرة انتخابية ، وبالجاء عددها ١٧٥ دائرة ، انتخاب عضوين اثنين ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك خلافاً لما كان سائداً في ظل الدستور السابق من قيام ناخبى كل دائرة بانتخاب

٣٣ بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن مجلس الأمة - النشرة التشريعية العدد الثانى فبراير ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، الجريدة الرسمية ٢٧ فبراير ١٩٦٤ العدد ٤٧ .
(١) المادة الثالثة وفقاً للتعديل الذى أجرى بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣ .

عضو واحد عن الدائرة لا أكثر ، ودون التقييد بصفة معينة فى العضو المنتخب . على أن اختيار نائبين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين قد أثار خلافا فى الفقه حول طبيعة النظام الانتخابى الذى جاء به دستور ١٩٦٤ ، وما إذا كان يختلف فى طبيعته عن نظام الانتخاب الفردى الذى ألفناه منذ قديم أم هو انتخاب بالقائمة . وهل يقوم هذا الانتخاب على تمثيل المصالح والحرف ! يرى البعض من الفقه الدستورى أن الانتخاب ، الذى أتى به دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٢ وما ورد عليه من تعديلات ، هو انتخاب فردى .

فذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أننا مازلنا فى نظام الانتخاب الفردى ، فالناخب لا يصوت لقائمة معينة ، أنه لا يزال يصوت لأفراد ، والدائرة الانتخابية الآن ينظر إليها على أنها دائرتان ، أحدهما على الأقل للعمال والفلاحين . ولعل هذا الوضع هو الذى يفسر لنا اصرار المشرع على نظام الأغلبية المطلقة وعدم تفكيره على الإطلاق فى نظام التمثيل النسبى " . (١)

ويشير الدكتور ثروت بدوى إلى أنه " إذا كان تخصيص مقعدين لكل دائرة قد يوحى بأن النظام الجديد يقوم على الانتخاب بالقائمة ، وليس على أساس الانتخاب الفردى ، وعلى الرغم من أن القانون يلزم الناخب بإنتخاب اثنين من المرشحين ، فإن كل شك حول تحديد طبيعة أسلوب الانتخاب يزول إذا علمنا أن القانون لم يأخذ بنظام القوائم ، فالمرشحون يتقدمون فرادى ، والناخبون ملزمون بإنتخاب اثنين من المرشحين دون تقييد بالفتة التى ينتمى إليها كل منهم ، كما أن الانتخاب بالقائمة يفترض وجود أحزاب أو تنظيمات سياسية مختلفة ومع ذلك نستطيع القول أن نظم الانتخاب فى ظل أحكام

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٢ .

دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة قد أخذ بأسلوب جديد يختلف عن الأساليب التقليدية المعروفة ، وأن كان هذا الأسلوب أقرب إلى الانتخاب الفردي منه إلى نظام الانتخاب بالقائمة " (١) .

أما الدكتور محسن خليل فيقول ان النظام الانتخابي الذي اتبعه دستور ١٩٦٤ لا يمكن اعتباره من قبيل الانتخاب الفردي ، كما لا يمكن اعتباره من قبيل نظام الانتخاب بالقائمة ، انه نظام قام على " مبدأ جديد لم تعرفه النظم السابقة عليه إلا وهو نظام الانتخاب الثنائي القائم على تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل " .

وفى تبیان طابع هذا النظام الثنائي الجديد وتميزه عن نظام الانتخاب الفردي يقول " لقد اختلف النظام الدستوري لسنة ١٩٦٤ عن النظم السابقة عليه ، فبينما يشترط النظام الدستوري لسنة ١٩٦٤ أن تنتخب كل دائرة عضوان بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشحين اثنين لينوباً عن هذه الدائرة ، وهو ما نسميه الانتخاب الثنائي ، قررت النظم السابقة نظام الانتخاب الفردي ، بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط لا أكثر ليكون نائباً عن الدائرة .. " ثم أستطرد قائلاً " ونظام الانتخاب الثنائي لا يعد انتخاباً بالقائمة ذلك أن الانتخاب بالقائمة معناه أن يقوم ناخبو كل دائرة بانتخاب عدد معين من النواب لا يقل عادة عن ثلاثة ، وذلك على خلاف النظام الثنائي الذي اعتمدته دستور ١٩٦٤ حيث يقوم على انتخاب نائبين اثنين فقط عن كل دائرة انتخابية ... لهذا تميز هذا النظام عن كل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة " (٢) .

(١) الدكتور ثروت بدوي : القانون الدستوري ١٩٧١ ص ٢٦٩ - ٢٧٠ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ١٩٧٩ ص ١٩٢ والنظام الدستوري المصري ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٢٠ ، ٦٢١ .

انتخاب فردى قائم على تمثيل العمال والفلاحين :

ونحن من جانبنا نرى أن هذا النظام الانتخابى نظام فردى له طابع جديد يقوم على تمثيل العمال والفلاحين . فهو نظام جديد يختلف عن نظام الانتخاب بالقوائم ، كما أنه يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى . ثم انه نظام يتعد عن نظام تمثيل المهن أو الحرف . فهو ليس بنظام انتخابى بالقائمة لأن الناخب لا يصوت لقائمة معينة أو لمبادئ وبرنامج يدين بها حزب معين ، ومجرد الشك حول اعتبار هذا النظام ينتمى أو يقترب حتى من نظام الانتخاب بالقوائم يزول إذا عرفنا أنه لم يكن فى البلاد فى هذه الآونة مجال لتعدد الأحزاب بعد أن قامت الثورة بحل جميع الأحزاب التى كانت موجودة وقامت بتصفيتها ، وحظرت فى ذات الوقت قيام التعددية الحزبية وأحلت محلها الاتحاد القومى ثم الاتحاد الاشتراكى باعتباره الطليعة الثورية لتحالف قوى الشعب العاملة . إن الناخب لمزال يصوت لأفراد ، لمرشحين فرادى ، لا يجمعهم لون سياسى مشترك ، ولا عقيدة حزبية يلتفون حولها وينتصرون لها . وهو يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى ذلك أن هذا النظام الأخير يقوم على اختبار نائب واحد فقط عن الدائرة ودون التقيد بصفة معينة فيه . خلافا للنظام الذى أتى به دستور ١٩٦٤ حيث يتطلب اختيار نائبين عن كل دائرة انتخابية يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين الأمر الذى أدى ببعض الفقهاء إلى وصف هذا النظام بأنه نظام ثنائى .

النظام الانتخابى لدستور ١٩٦٤ ليس نظام تمثيل للحرف والمهن

وهذا النظام أيضا لا يمكن وصفه بأنه نظام تمثيل للمهن أو الحرف ، ذلك أن هذا النظام الأخير يقوم على تقسيم مقاعد البرلمان بحسب الحرفة أو المهنة ، فيكون هناك مقاعد "لزراعيين" ، وأخرى للعمال ، وثالثة للمهندسين ، ورابعة للأطباء ، وهكذا ، الأمر الذى ينتج عنه تمثيل مختلف الطبقات الاقتصادية والاجتماعية . (١)

ونظام تمثيل المهن والحرف قد لا يقف عند هذا الحد الضئيل من التمثيل عند المدافعين عنه ، بل يتصور أن يكون أحد المجلسين ، فى الأنظمة التى تأخذ بازدياد المجلس النيابى - مؤلفا بالكامل على أساس من تمثيل المهن والحرف فيصبح مجلسا حرفيا أو فنيا Une chambre professionnelle يمثل جميع الحرف بينما يظل المجلس الآخر ممثلا للأحزاب السياسية . هكذا كان يتصور العميد Duguít وكان يتنبأ بظهور تمثيل لمختلف المصالح والحرف بجوار التمثيل السياسى الذى يقوم على تمثيل الأحزاب . (٢)

إن تمثيل الفلاحين والعمال بمجلس الأمة ، وأيضاً لهم من جانب المشرع بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقل ، ليس معناه اتجاه المشرع ، بأى حال ، إلى جعل النظام الانتخابى نظاما لتمثيل طبقى ، أى تمثيل للمهن والحرف ، وإلا انتهى الأمر به إلى تمثيل مختلف الطبقات المهنية والحرفية داخل المجلس وأصبح هناك إذن تمثيل للأطباء والمحامين والصيادلة والتجار بالمجلس بجانب ممثلى العمال

(١) راجع فى نظام تمثيل المهن والحرف . الدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ، ص ١٥٩ ، الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .
الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت أبراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .
(٢) الدكتور وعيد رافت والدكتور وايت أبراهيم : المرجع السابق ص ٣٠٠

والفلاحين . وهذا الأمر لم يخطر قط على بال المشرع حين تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الأمة .

ان تمثيل الفلاحين والعمال وايتارهم بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقل يرجع إلى اعتبارات محض سياسية . هذه الاعتبارات تكمن - كما أشار الميثاق - فى " ضرورة فتح أبواب العمل السياسى الحر على مصراعيه لجمامير الشعب التى طال حرمانها فى الماضى والتى حكم عليها بسبب دكتاتورية الرجعية أن تعزل قهرا عن الحياة السياسية . لذلك كان ضروريا أن تأخذ هذه الجمامير فرصتها الكاملة فى ممارسة الديمقراطية السليمة بإعتبار الفلاحين والعمال أغلبية الشعب التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه " .

ومن ناحية ثانية ، ان الدولة فى تلك الآونة - وقد رسخ فيها مقومات النظم الاشتراكية القائمة على الكفاية والعدل - ما كرهت شيئا قدر كراهيتها لنظام تتعدد فيه الطبقات ، وتحتكر بعضها مهمة تمثيل الأمة أو الشعب . وهو ما قطع بشأنه الميثاق وأكدته قائلا " ان الديمقراطية السياسية لايمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات ... ان الديمقراطية حتى بمعناها الحرفى هى سلطة الشعب ... سلطة مجموع الشعب " .

انتخاب بالأغلبية

نصت المادة ١٣ " ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب " .

ونصت المادة ١٤ - " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من

العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات .
وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد
الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية
بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين فى الاعادة على الأغلبية
المطلقة ، طبق فى شأن الاثنين الحاصلين على الأغلبية النسبية -
بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين - حكم المادة
١٦ من هذا القانون " .

نصت المادة ١٥ - " إذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من
الأصوات أكثر من مرشحين أحدهما من العمال أو الفلاحين ، انتخب
العامل أو الفلاح وأعيد الانتخاب من بين الآخرين . وإذا تساوى فى
الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحين أعيد
الانتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين
العمال أو الفلاحين ويتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من
واحد أعيد الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين جميع المرشحين
المساويين فى الترتيب التالى لعدد الأصوات . وإذا كان العضو
الأول من غير العمال أو الفلاحين ، استبعد من باقى المرشحين من
ليس عاملا أو فلاحا ويتم اختيار العضو الثانى حسب ترتيب
الأصوات " . والنصوص السابقة تفيد أن المشرع لم يشأ العدول عن
إجراء الانتخابات لمجلس الأمة على دورين بما يقتضيه ذلك من تطلب
الأغلبية المطلقة فى الدور الأول والاكتفاء بالأغلبية النسبية فى
الدور الثانى . وهى نفس القواعد الانتخابية التى قررها المشرع فى
ظل أحكام الدستور السابق الصادر عام ١٩٥٦ . على أن الجديد هو
اشتراط أن يكون نصف مقاعد المجلس على الأقل للعمال والفلاحين

وبالتالى ضرورة انتخاب نائبين عن كل دائرة يتوافر فى أحدهما على الأقل صفة العامل أو الفلاح . وهذا الشرط أقتضى من المشرع وضع ضوابط جديدة لم تكن موجودة فى قانون مجلس الأمة السابق رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٦٣ .

ان الانتخابات تجرى لعضوية مجلس الأمة على أساس الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة فى الدائرة . فإذا حصل مرشحان فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات ، وكان أحدهما من العمال والفلاحين أعلن فوزهما من الدور الأول ، وقد يتصور فى هذا الغرض أن يكون المرشحان الفائزان لهما صفة العامل أو الفلاح إذا لا مانع يمنع من أن يكون كلاهما له هذه الصفة .

أما إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين ، وجب اعلان فوز المرشح الحاصل منهما على أكبر الأصوات واعتباره ناجحا من الدور الأول ، ولكن ضمانا لانتخاب مرشح من العمال والفلاحين تعاد الانتخابات فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات لينتخب واحد منهم .

غير أنه قد يحدث أن يتساوى ثلاثة مرشحين فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات ويكون أحدهم من العمال أو الفلاحين . فى هذه الحالة يعلن انتخاب العامل أو الفلاح ، وتعاد الانتخابات بين الآخرين .

وإذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحين وجب إعادة الانتخابات بينهم وحدهم دون غيرهم .

وإذا كان المرشح الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين ، وتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد أعيدت الانتخابات بين جميع المرشحين المتساويين ممن لهم صفة العامل أو الفلاح ، أو ممن ليست لهم هذه الصفة ، لاختيار العضو الثانى .

أما إذا حدث العكس ، وكان العضو الأول من حيث عدد الأصوات من غير العمال أو الفلاحين ، فإن الاعادة تكون قاصدة عليهم وحدهم ويستبعد باقى المرشحين ممن ليست لهم صفة العامل أو الفلاح .

ولكن هب أن المرشحين قد تعددوا إلى حد كبير فلم يحصل أى منهم فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات فما هو الحل ؟

إن الانتخابات تعاد بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية ، بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . وإذا حدث فى دور الاعادة أن أحدا من المرشحين الأربعة لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، فإن الأغلبية النسبية تكفى بشرط أن تبلغ ٢٠ ٪ من عدد الأصوات اعمالا لحكم المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة وأن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

(١)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٣ . والدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ج ٢ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥١ . الدكتور ثروت بدوى : الدستور المصرى ، ١٩٧١ ، ص ٣٦٨ .

لا مجال لأعمال قاعدة الفوز بالتزكية ،

لقد جرى التقليد فى القوانين الانتخابية السابقة ، فى ظل الدساتير الملكية والجمهورية ، على أنه فى الحالة التى لا يتقدم فيها للترشيح للنيابة سوى مرشح واحد فى الدائرة ، فإنه يعتبر فائزاً بالتزكية ، ودون حاجة لاجراء الانتخاب .

على أن قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ لم يشأ اتباع القاعدة السابقة ، وأصر على اجراء الانتخابات فى الغرض الذى لم يوجد فيه بالدائرة سوى مرشحين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل ، ولا يعلن أحدهما ناجحاً إلا إذا كانت الأصوات التى حصل عليها تعادل ٢٠٪ من مجموع أصوات الناخبين .

وفى هذا الشأن نصت المادة ١٦ من القانون مالف الذكر على أنه " إذا لم يترشح فى الدائرة الانتخابية أكثر من شخصين أحدهما على الأقل عامل أو فلاح أجرى الانتخاب فى ميعاده ، ويعلن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب بشرط ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبين " .

تحويل رئيس الجمهورية استثناء سلطة إعلان الفوز بالتزكية ، على أن القرار الجمهورى بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ قد دخل لرئيس الجمهورية حق الخروج على القاعدة السابقة فى حالة الضرورة واعتبار المرشحين فائزين بالتزكية بلا حاجة لاجراء الانتخاب ، حيث نص هذا القرار على أنه " يجوز فى حالة الضرورة القصوى بقرار من رئيس الجمهورية اعلان فوزهما بالتزكية بدون اجراء انتخابات " . (١)

(١) القرار بقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ ، الجريدة الرسمية ، ٢٦ ديسمبر ١٩٦٨ العدد ٥٢ . وأنظر الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٦٩ ج ٢ ص ٢٥٣ ، ٢٥٤ .

على هذا النحو - ويعد صدور هذا القرار - نستطيع القول أن الأصل هو ضرورة اجراء الانتخابات وعدم إعمال قاعدة النجاح بالتزكيه فى شأن العضوية لمجلس الأمة ، والاستثناء من اعلان الفوز بالتزكيه بمقتضى قرار جمهورى فى حالة الضرورة القصوى .

اجراء الانتخابات التكميلية :

نصت المادة ٥٢ من دستور ١٩٦٤ على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته اختيار خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور ، فى مدى ستين يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ، ولا تقوم مدة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه " . ونصت المادة ١٧ من قانون الانتخاب رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة على أنه " عند خلو محل فى مجلس الأمة يامر وزير الداخلية بناء على تبايخ رئيس هذا المجلس بإنتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه " .

ولما كان دستور ١٩٦٤ قد أخذ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠% من مقاعد المجلس على الأقل فيجب مراعاة صفة العامل والفلاح عند اجراء الانتخاب التكميلى. فإذا كان الشخص الذى خلا مكانه له صفة العامل أو الفلاح ، وجب إنتخاب شخص آخر له صفة العامل أو الفلاح فى الدائرة التى يجرى فيها الانتخاب التكميلى ، ومن ثم فلا يقبل ترشيح شخص ليست له هذه الصفة .

تطلب العضوية العاملة للاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح بمجلس الأمة :

على أن النظام الانتخابى لدستور ١٩٦٤ قد تميز عن سابقه الذى ساد دستور ١٩٥٦ ، من حيث عدالة التمثيل بالمجلس النيابى ، وذلك بضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس الأمة ،

. فاضحى هذا المجلس التعبير الصادق عن ارادة الأمة . إلا ان المشرع قد تطلب فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن العضوية فى مجلس الأمة أن يكون المرشح عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ومضت على عضويته فى الاتحاد سنة على الأقل (١) .

وبذلك يكون المشرع قد استعاض عن فكرة موافقة الاتحاد القومى على المرشح لعضوية المجلس بفكرة انضمام المرشح كعضو عامل فى الاتحاد الاشتراكى ومرار مدة سنة كاملة على هذه العضوية . (٢)

وقد قيل فى شان تبرير تطلب العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى وعدم الاكتفاء بمجرد عدم الاعتراض على الترشيح من جانب الاتحاد انه " لم يعد ممكنا أن تكون الصلة بين النواب والتنظيم الجديد هى مجرد اشراف عابر على أسماء المرشحين للعضوية ، بل أصبح حتما أن يكون النواب جميعا من أعضاء الاتحاد الاشتراكى نفسه " (٣) .

وقد انتقد بعض الفقه الدستورى بشدة تطلب المشرع العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح فى عضوية مجلس

(١) وقد قيل أن الاتحاد الاشتراكى العربى قام ليكون الطليعة الاشتراكية التى تقود الجماهير فى هذه المرحلة من مراحل التحرك الشورى ، ليكون رائدا أو موجها للعمل الوطنى ، يفرض ارادته ورقابته على الأجهزة التنفيذية .

ويقوم الاتحاد الاشتراكى العربى على أساس الوحدة الوطنية ولبدة التفاعل السلمى بين قوى الشعب العاملة ؛ والتى يكونها الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ... " .

(٢) قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شان مجلس الأمة النشرة التشريعية - العدد الثانى ، فبراير سنة ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، والجريدة الرسمية فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ العدد ٤٧ .

(٣) أنظر الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٥٠٨ .

الأمة . ورأى هذا الفقه أن مثل هذا الشرط يعد " قيذا خطيرا على حق الترشيح . فالاتحاد الاشتراكى العربى قام خلفا للاتحاد القومى ومن قبله هيئة التحرير ، وكل من هذه التنظيمات يمثل التنظيم السياسى الذى اقامته الدولة ، أو بالأحرى حزب الدولة . والذى قصد به إيجاد قوة شعبية تؤيد الحكومة وتجند المواطنين لمساندتها وتأييد سياستها " . (١)

واشتراط العضوية العاملة فى هذا الحزب السياسى الأوحد كان وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لا تريد ترشيحه . كما أن استلزام استمرار تلك العضوية للاحتفاظ بعضوية المجلس النيابى كان سلاحا مسلطا على رقاب الاعضاء وتهديدا مدمرا لكل من كانت تحدته نفسه منهم بإتخاذ أى موقف يشكك فى ولائه للسلطة الحاكمة . حيث كان يترتب على اسقاط العضوية بالاتحاد إسقاط حتمى لعضوية المجلس النيابى . فكان السلطة التنفيذية هى التى كانت تسقط بطريق غير مباشر عضوية النائب فى المجلس ، وهذا ما لا يستقيم مع أصول التمثيل النيابى .

فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن سلطة اسقاط العضوية العاملة تباشر من جانب لجنة النظام بالاتحاد ودون أن يكون قرارها فى هذا الشأن خاضعا لرقابة القضاء لاتفصح لنا مدى التحكم والتعسف الذى كان يباشر من جانب الحكومة فى ابعاد من لا ترى ترشيحه أو بقباله فى المجلس النيابى . على أى حال فإذا كان هذا الشرط يعد قيذا على حق الترشيح ، وهو حق كفله الدستور لكل مصرى ، فإنه يعد كذلك قيذا على إرادة الناخبين ويثوب النظام الانتخابى بإكماله ، ويجعل منه نظاما موجها لإرادة الناخبين نحو اختيار ما ترى الحكومة

(١) الدكتور سعد عصفور : النظام الدستورى المصرى ، دستور ١٩٧١ ص ١٧٢ ، ١٧٤ .

ترشيحه من أنصارها (١). هذا وإذا كان الاتحاد القومي لا يعتبر حزبا سياسيا بالمعنى التقليدي لمفهوم الحزب ، فإن الاتحاد الاشتراكي العربي كان يعتبر التنظيم السياسي الوحيد في ذلك الوقت . فكان اشتراط العضوية فيه لامكانية الترشيح معناه أن يعتنق المرشح آراء ومبادئ هذا التنظيم ، الأمر الذي يترتب عليه ، في الواقع ، أن يصبح المجلس النيابي مرآة عاكسة لمبادئ وآراء الحزب دون وجود أية معارضة داخلية على النحو الموجود في النظم الاشتراكية الماركسية .

وبعد شوية التصحيح في ١٥ مايو ١٩٧١ ، تنبیه المشرع إلى خطورة هذه الأوضاع فأصدر القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ متضمنا النص على إلغاء قيد العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي كشرط للترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماميرية .

المطلب الثالث نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٧١

في ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، صدر الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية وأطلق على المجلس النيابي تسمية مجلس الشعب ، بدلا من تسمية مجلس الأمة في ظل أحكام الدستورين السابقين دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٦٤ . وفي عام ١٩٧٢ ، أصدر المشرع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (٢) في شأن مجلس الشعب لتحديد

(١) هذا ونلاحظ أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٤ قد أباح لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض المرشحين من شرط العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي إذا وجد أن المرشح قد فاتته العضوية العاملة ولكي لا يشك في ولاء المبادئ التي تقوم على أساسها بناء المجتمع .
الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٥٠٩ .

(٢) المنشور بالجريدة الرسمية في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ العدد ٣٩ .

عدد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء المجلس وشروط العضوية وغير ذلك من الأحكام التنظيمية للانتخاب .

وإذا كان الدستور قد أخذ - منذ بداية صدره - بنظام المجلس النيابي الواحد - شأنه في ذلك شأن الدساتير الجمهورية السابقة - فاناط سلطة التشريع بمجلس الشعب حيث جرى نص المادة ٨٦ منه على أن " يتولى مجلس الشعب التشريع " ، فإن المشرع الدستوري قد أجرى تعديلا دستوريا في ٢٢ مايو ١٩٨٠ (١) أنشأ بمقتضاه مجلسا جديدا سمي بمجلس الشورى . وأصدر المشرع العادى ، تبعا لذلك ، القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى لتحديد الدوائر الانتخابية بالنسبة له وعدد أعضائه وكيفية انتخابهم (٢) .

لذلك سوف نعرض لحقيقة هذا المجلس ، فإذا اتضح لنا أنه مجرد مجلس استشارى وليس مجلسا نيابيا ، تعرضنا لنظام انتخاب مجلس الشعب بإعتباره " المجلس النيابي الوحيد فى الدولة " .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالى

الفرع الأول : وضع مجلس الشورى بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين .

الفرع الثانى : فى النظام الانتخابى لمجلس الشعب وفقا للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ .

(١) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٢٦ يونيو ١٩٨٠ العدد ٢٦ .
(٢) الجريدة الرسمية فى ٣ يونيو ١٩٨٠ - العدد ٢٧ .

الفرع الأول مجلس الشورى بين نظام المجلس النيابى الواحد ونظام المجلسين

كان من الطبيعى أن يشير انشاء مجلس الشورى التساؤل حول طبيعته ، وما إذا كان فى حقيقته مجلساً نيابياً ، على غرار المجالس العليا التى تدخل فى تكوين السلطة التشريعية ، فنكون حينئذ قد عدلنا عن نظام المجلس النيابى الواحد إلى نظام المجلسين .

لا جدال أن من خصائص المجلس النيابى ضرورة أن يكون منتخباً بأكمله أو أن تفوق نسبة الاعضاء المنتخبين فيه نسبة الاعضاء المعيّنين إذا أخذ بنظام الجمع بين الانتخاب والتعيين .

حقيقة أن مجلس الشورى قد جمع فى تكوينه بين الانتخاب والتعيين ، وتفوقت فيه نسبة الاعضاء المنتخبين على نسبة الاعضاء المعيّنين ، ولكن هل يعنى ذلك أنه يعتبر مجلساً نيابياً بالمعنى الفنى لهذا المصطلح ؟

من المعروف أن المجالس النيابية فى الأنظمة البرلمانية تقوم بوظيفتين أساسيتين : أولهما وظيفة التشريع ، والأخرى وظيفة سياسية تكمن فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . فالمجلس النيابى الصحيح يجب أن يختص وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات بمهمة التشريع فيكون له حق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها ، ومن ثم فلا يمكن أن يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس ووافق عليه . وهو فضلاً عن ذلك يجب أن يقوم بممارسة رقابة جادة على أعمال السلطة التنفيذية ، فيكون له حق إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة منها .

وبالرجوع إلى الدستور تبين أن اختصاصات مجلس الشورى قد وردت فى مادتين فقط من مواده هما المادة ١٩٤ ، والمادة ١٩٥ . فنصت المادة ١٩٤ على أن " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته " .

ونصت المادة ١٩٥ أيضا على أن " يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

- ١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .
- ٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور .
- ٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- ٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .
- ٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
- ٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بنياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب " .

والذى يبين من المادتين السابقتين أن اختصاص مجلس الشورى يقف عند حد دراسة واقتراح ما يراه متعلقا بالموضوعات

المنصوص عليها فى المادة ١٩٤ وهى الحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقبمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته .

ويلاحظ أن ما يقدمه المجلس من دراسات واقتراحات لا يكون لها صفة الإلزام بالنسبة للسلطة التنفيذية ولا بالنسبة لمجلس الشعب .

واختصاص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه بشأن المسائل السابقة قد يكون بناء على طلب رئيس الجمهورية إذ خولت المادة ١٦ من قانون مجلس الشورى لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة فى اختصاصات المجلس الواردة فى المادة ١٩٤ من الدستور ، وقد يتصدى لها مجلس الشورى من تلقاء نفسه .

كما يختص مجلس الشورى بمجرد إبداء الرأى فى المسائل التى حددتها المادة ١٩٥ من الدستور وهى الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور سواء أكان اقتراح التعديل من جانب رئيس الجمهورية أو من جانب مجلس الشعب . وكذلك مشروعات القوانين المكملة للدستور مثل القوانين الأساسية ، كقانون مزاولة الحقوق السياسية أو قانون مجلس الشعب أو قانون الأحزاب السياسية أو قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

كما يختص المجلس بإبداء الرأى فى مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وفى معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو

التي تتعلق بحقوق السيادة وهي المعاهدات التي يتوقف نفاذها على موافقة مجلس الشعب . كما يختص المجلس أيضا بإبداء الرأي في مشروعات القوانين والموضوعات التي تقتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

غير أن رأى المجلس في الحالات السابقة يكون استشاريا بحثا ، أى غير ملزم لا لرئيس الجمهورية ولا لمجلس الشعب . (١)

من استعراضنا لنصوص الدستور الحالي المتعلقة باختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لا يملك السلطات التي تقررها الدساتير للمجالس النيابية . فهو لا يملك سلطة التشريع ولا حتى المساهمة فيها مع مجلس الشعب . فليس في نصوص الدستور ، أو نصوص قانون المجلس ، ما يعطى لأعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين أو حق مناقشتها أو إقرارها . فليس له اختصاصات محددة فعلية يمارسها في أمور التشريع . إنه يختص فقط بدراسة بعض الأمور التي حددها الدستور ويقدم مجرد اقتراحات بشأنها ، هذا فضلا عن إبداء الرأي فيما يحيله إليه الحكومة أو مجلس الشعب . والقرارات الصادرة في هذا الخصوص لا تلزم الحكومة ولا المجلس ، فهي مجرد

(١) ويحيل رئيس الجمهورية بقرار منه إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة في اختصاصه التي ورد ذكرها بالبند الخمسة الأولى من المادة ١٩٥ من الدستور .

ويحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات التي تدخل في اختصاصه طبقا للأحكام المقررة في البندين الأول والثاني من المادة ١٩٥ مالملة الذكر .

وقد أوجب القانون على مجلس الشورى أن يبدي رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهرا من تاريخ وصول القرار الجمهوري أو قرار رئيس مجلس الشعب إليه وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يتجاوز مدة أخرى معادلة .

فإذا انقضت المدة السابقة ولم يبلغ المجلس رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه (م ١٧ من قانون مجلس الشورى) .

من استعرضنا لنصوص الدستور الحالي المتعلقة بإختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لا يملك السلطات التي تقررها الدساتير للمجالس النيابية قرارات استشارية بحتة، إن شاءت الحكومة أخذت بها وإن شاءت عدلت عنها. والمجلس لا يستطيع بحال أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة. فهذا المجلس لا يعدو أن يكون، كما يتبين من اسمه، مجلسا للشورى تستشير الحكومة برأيه فى الأمور التي حددها الدستور، وإن كان هذا الرأى لا يقيّد أو يلزم الحكومة بحال من الأحوال.

وهذا المجلس لا يملك أيضا حق مساءلة الحكومة، فهو لا يستطيع أن يشير المسئولية الوزارية أو يسحب الثقة من الوزارة فوفقا لصريح نص المادة ٢٠١ من الدستور يكون "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام الشورى". على هذا النحو لا يكون لأعضاء المجلس حق توجيه أسئلة أو استجوابات لأعضاء الحكومة، وكل ما يكون لأعضاء المجلس هو حق طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة (م ١٢٩ من الدستور) ، وحق إبداء رغبات فى بعض الموضوعات العامة تجاه رئيس الحكومة (م ١٣٠) من الدستور.

إن هذا المجلس يذكّرنا بمجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى اسماعيل فى ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦ والتي أبانت لأبعته الداخلية عن اختصاصاته بقوله "إن مجلس شورى النواب وظيفته المداولة فى المنافع الداخلية والتصوّات التى تراها الحكومة أنها من خصاصه تصير المذاكرة فيها وإعطاء الرأى فيها كما هو مذكور فى بند (١) من اللائحة الأساسية. وإتمام المذكرة وإعطاء الرأى بعرض ذلك على الحضرة الخديوية" فلم يكن لهذا المجلس اختصاصات فعلية يمارسها وكل ما كان هو إبداء الرأى فيما تعرضه عليه الحكومة دون إلزام عليها بالتقيد به.

مجلس الشورى لا يعد مجلسا نيابيا على غرار مجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ :

قد يقال إزاء ما ورد فى الدستور وقانون مجلس الشورى من أحكام تتعلق بكيفية تكوين مجلس الشورى فى بنائه العام أن هذا المجلس يكون على غرار المجالس العليا فى الأنظمة التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى فى تكوين الهيئة التشريعية . ومن ثم فهو يكون على غرار مجلس الشيوخ الذى كان موجودا فى ظل الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ، خاصة وأن هذا المجلس (مجلس الشورى) قد تم اختيار أغلبية أعضائه (الثلثين) عن طريق الانتخاب وتم تعيين الثلث الباقى من جانب الحكومة ، كما أن أعضائه يتمتعون بذات الضمانات التى يتمتع بها أعضاء المجالس النيابية العليا مثل الحصانة البرلمانية والمكافأة البرلمانية وانفراده بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وإسقاطها ... الخ . هذا فضلا عن أن الدستور الحالى لم يقرر لمجلس الشورى حق إثارة المسؤولية الوزارية أمامه وإنما قصر حق إثارتها أمام مجلس الشعب كما كان الحال فى ظل أحكام دستور ١٩٢٣ حيث كانت المسؤولية الوزارية تشار فى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

وهذا القول مردود إذ لا يمكن تشبيه مجلس الشورى فى ظل أحكام الدستور الحالى ومجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ .

فهذا الدستور الأخير قد أخذ بنظام المجلسين فى تكوين الهيئة التشريعية إذ نصت المادة ٧٣ منه على أن " يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب " وقد أخذ أيضا بقاعدة تساوى المجلسين الشيوخ والنواب (١) فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية ، فأعطى لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين

(١) وذلك فيما عدا بعض الاستثناءات قررها الدستور لمجلس النواب نظرا لتكوينه الشعبى الخالص .

ومناقشتها وإقرارها ، فتطلب ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشروعات القانون فإذا رفض أحدهما مشروع قانون ما قد أقره المجلس الآخر امتنع بإصداره .

مجلس الشيوخ إذن كان يملك بالاشتراك مع مجلس النواب سلطة التشريع وهو ما لم يتقرر بالنسبة لمجلس الشورى وفقاً لأحكام الدستور الحالي ، فليس لمجلس الشورى حق اقتراح القوانين ولا حق الاشتراك فى مناقشتها وإقرارها مع مجلس الشعب . إن مهمته تقف عند حد إبداء الرأى فى المسائل التى حددها الدستور والتى يحيلها إليه رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب ، فهو مجرد هيئة استشارية ليس لأرائها قيمة إلزامية لا بالنسبة إلى الحكومة ولا بالنسبة لمجلس الشعب ، هذا فضلاً عن أن مجلس الشورى لا يستطيع أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة أو مجلس الشعب .

إن هذا المجلس لا يعدو أن يكون فى حقيقته سوى مجلس استشارى تستنير برأيه الحكومة ومجلس الشعب فيما يحال إليه من أمور ، فهو يشبه إلى حد كبير ، من حيث الهدف أو الغرض ، المجالس القومية المتخصصة المنصوص عليها فى المادة ١٦٤ من الدستور والتى تنص على أن " تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى فى رسم السياسة العامة فى جميع مجالات النشاط القومى وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية " .

إن السلطة التشريعية عندنا تتألف من مجلس واحد هو مجلس الشعب . وهو وحده الذى يقوم بوظيفة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك وفقاً للمادة ٨٦ من الدستور والتى نصت على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين بالدستور" (١) .

ما نراه بالنسبة لمستقبل مجلس الشورى :

رأينا أن مجلس الشورى لا يعدو أن يكون مجلسا استشاريا أى للشورى وإبداء الراى ، فهو فى حقيقته ليس مجلسا تشريعا ، بل أشبه ما يكون بالمجالس القومية المتخصصة التى تقوم بإبداء الراى فى كل ما يطلب منها دراسته وتقديم الراى والاقتراحات بشأنه

ونرى أنه إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون من قبيل المجالس القومية على النحو السابق حتى يمكن الاستفادة من الآراء والاقتراحات التى يقوم بتقديمها ، فكان أحق أن يتم تشكيله بالتعيين من ذوى الكفايات والقدرات ، أو على الأقل إذا ما أريد به - كما تم وصفه - أن يكون بمثابة مجلس العائلة المصرية ، أن يتم انتخاب أعضائه من ذوى الخبرات فى المجالات التى تدخل فى اختصاص المجلس المحدد فى الدستور .

أما إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون مجلسا نيابيا على غرار المجالس العليا فى الدول التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى ، وهذا ما قد يبدو من الأحكام الضابطة لكيفية تكوين هذا المجلس وضمانات أعضائه ، فكان أحق به أن لا يقف بإختصاص هذا المجلس عند حد الدراسة والاقتراح وإبداء الراى ، بل يجب أن يجعل له اختصاصات جدية فى شئون الوظائف المسلم بها للمجالس النيابية ، وهى أمور التشريع وأمور الرقابة على السلطة التنفيذية . ويكون على المشرع فى هذه الحالة أن يعدل نصوص الدستور فيما يتعلق بتكوين السلطة التشريعية أو اختصاصاتها

(١) أنظر المواد من ١٢٤ - ١٣١ من الدستور .

فيفصح عن تبنيه لنظام الازدواج فى تكوين المجلس النيابى ويقر لكل مجلس من مجلسى البرلمان سلطة إقرار التشريع بحيث لا يصدر أى قانون إلا إذا وافق عليه كلا المجلسين .

أما وأن الدستور الحالى مازال على وقائه للمادة ٨٦ والتي تنص على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطه العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، فلا نجد مناصا من القول بأن مجلس الشورى لا يعد مجلسا نيابيا يدخل فى تكوين السلطة التشريعية على غرار مجلس الشيوخ السابق بل هو لا يعدو فى حقيقته أن يكون سوى مجلسا لإبداء الرأى ودراسة واقتراح ما يحال إليه من أمور وفقا لنصوص المادتين ١٩٤ و ١٩٥ من الدستور . (١)

الفرع الثانى النظام الانتخابى لمجلس الشعب وفقا للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢

انتهينا فيما سبق إلى أن مجلس الشعب هو المجلس النيابى الذى يملك سلطة التشريع وفقا للمادة ٨٦ من الدستور ، وقد ضمن المشرع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب الأحكام الضابطة لكيفية انتخاب أعضائه ..

(١) ونحن من جانبنا ندعو المشرع الدستورى أن يعيد النظر فى وجود هذا المجلس حتى لا نكون ازاء ازدواج فى جهات الاختصاص والرأى . ويكفى فى هذا الخصوص وجود الهيئات والمجالس القومية المتخصصة الملحقة برئاسة الجمهورية لتزويد الحكومة بالرأى فيما تحيله إليها من مسائل وموضوعات

ويبدو أن فكرة إلغاء ازدواج جهات الاستشارة قد جالت بخاطر المشرع فى الأونة الأخيرة ، فالنقى هيئة المستشارين التى كانت قد أنشئت من قبل وحسنا فعل المشرع فى هذا الشأن .

الانتخاب الفردى القاسم على تمثيل العمال والفلاحين ،

نصت المادة ٨٧ من الدستور على أن " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عز طريق الانتخاب المباشر السرى العام ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة " .

وقد حدد قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والصادر فى سبتمبر ١٩٧٢ ، عدد أعضاء مجلس الشعب وعدد الدوائر الانتخابية . فنص فى المادة الأولى منه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضواً ، يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة " . كما نص فى المادة الثالثة منه على أن " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ..

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد اعتمد ذات النظام الانتخابى السابق وفقاً للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهو قىام ناخبو كل دائرة انتخابية

بإنتخاب عضوين اثنين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين (١) .

فكان الدستور قد اعتمد مبدأ الثنائية فى تشكيل مجلس الشعب . وقد تم انتخاب مجلس الشعب على هذا النحو أربع مرات كان آخرها الإنتخاب الذى أجرى فى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ (٢) .

تخصيص مقاعد للنساء فى مجلس الشعب وزياده عدد اعضائه عام ١٩٧٩ :

على أنه بمناسبة اجراء انتخاب مجلس الشعب الخامس بتاريخ ٧ يونيو عام ١٩٧٩ ، اصدر رئيس الجمهورية قرارا بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ (٣) بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب وقانون

(١) وقد عرض قانون مجلس الشعب لتعريف العامل والفلاح فى مادته الثانية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ فقرر بأنه فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعه عمله الوحيد وبمصدر رزقه الرئيس ، ويكون مقيما فى الريف وبشرط الا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو ايجارا أكثر من عشرة أفدنة .

ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفه رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ولا يكون منضمًا لنقابة مهنية أو مقيد فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير المؤهلات العالية وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل عال ، وفى الحالين يجب لأعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا فى نقابته العمالية . ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال وفلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب .

(٢) وقد أجرى أول انتخاب لمجلس الشعب بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ ثم أجرى الانتخاب الثانى بتاريخ ١٦ اكتوبر ١٩٧٦ وأجرى الانتخاب الثالث فى ١١ نوفمبر ١٩٧٦ والرابع فى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ .

(٣) الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون - العدد ١٧ تابع ٢٦ ابريل ١٩٧٩ .

تحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ونص فيه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين وثمانين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب المباشر السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " .

كما نص على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، ينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين وذلك باستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب وينتخب عن كل منها ، مع مراعاة القيد الوارد فى الفقرة الأولى من المادة الأولى ، ثلاثة أعضاء يكون أحدهم على الأقل من النساء " (١) .

والذى يستفاد من التعديل السابق لقانون مجلس الشعب أن المشرع قد زاد عدد أعضاء المجلس المنتخبين فأصبح عددهم ٣٨٢ عضوا بدلا من ٣٥٠ عضوا ، وانه زاد الدوائر الانتخابية فأصبح عددها ١٧٦ دائرة بدلا من ١٥٠ دائرة . هذا فضلا عن استحداثه قاعدة انتخابية جديدة ، يقرر لأول مرة فى نظمنا الانتخابية ، وهى ضرورة تمثيل النساء بالمجلس . فاحتجز المشرع ثلاثين مقعدا من مقاعد المجلس للنساء وفقا للتعديل الذى أبان عنه فى الجدول الملحق بقانون الدوائر الانتخابية .

وقد ترتب على هذا التعديل الأخير ، المتعلق بتمثيل النساء بالمجلس ، ان ناخبى بعض الدوائر يقومون بإنتخاب عضوين فقط عن هذه الدوائر ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، بينما

(١) راجع أيضا القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ (مكرر) - ٣٠ إبريل ١٩٧٩ .

يقوم الناخبون فى البعض الآخر من الدوائر - والتى بينها الجدول الملحق بقانون تحديد الدوائر - بإنتخاب ثلاثة أعضاء أحدهم من النساء ، وعضوين آخرين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

وفى اعتقادنا أن تطلب إنتخاب النساء فى هذه الدوائر يتعارض مع مبدأ المساواة الواجب تطبيقه بين المرشحين . إذ القاعدة انه ينهى أن يفوز فى الإنتخابات من يحصل على الأغلبية المقررة لأصوات الناخبين . فاشتراط المشرع أن يكون أحد المرشحين من النساء يتضمن مساسا بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لولا تطلب هذا الشرط . كما يترتب على هذا الشرط تقييد إرادة الناخبين ، وهو أمر يتعارض مع حرية التصويت . وكان من الواجب أن يترك الحرية لهم فى اختيار من يشاءون دون تقييدهم بأن يجرى الإنتخاب لصالح النساء أو لصالح الرجال . لذلك نرى أن النص فى القانون على ضرورة تمثيل النساء بالمجالس النيابية أمر يتعارض مع أحكام الدستور التى تقر المساواة بين المواطنين دون تمييز بينهم بسبب الجنس . (١)

كما أن النص على وجوب إنتخاب النساء فى ثلاثين دائرة أمر يترتب عليه تقييد إرادة الناخبين الأمر الذى يتعارض مع أحكام الدة تور التى تجعل السيادة للشعب وحده بإعتباره مصدر السلطات ويمارسها على النحو المبين بالدستور (٢) .

(١) المادة ٤٠ حيث تنص على أن " المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين " .
(٢) نصت المادة الثالثة على أن السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين بالدستور .

ولما كانت سيادة الشعب لا يقيدتها سوى القيود الواردة فى الدستور ، وحقه فى اختيار نوابه لا يقيدته سوى القيود الواردة فى الدستور ، والدستور لم يضع فى هذا المجال إلا قيودا واحدا أوردته المادة ٨٧ بجعل نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، فإن النص من جانب المشرع على تقييد سيادة الشعب بإختيار عدد معين من النساء يكون مخالفا للدستور (١) .

وقد رأى البعض من الفقه الدستوري فى الوضع السابق (ضرورة تمثيل المرأة فى المجالس النيابية) أمرا بالغ الشذوذ ، فذهب قائلا " لقد أريد للمرأة فى مصر منذ عام ١٩٧٩ أن تكون فى وضع أقوى من الرجل . أن تتقدم على الرجل وأن تسبق الرجل ، فيكون لها من الحقوق أكثر منه ويكون عليها من الواجبات أقل منه ، ورأينا لذلك وضعنا شاذًا مفرقا فى الشذوذ - لا تقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد الكرة الأرضية ، فى الديمقراطية الغربية والماركسية على السواء فجميع بلاد العالم - وهى تعترف للمرأة بالحقوق السياسية - ترد الأمر فى النهاية إلى الشعب ، دون إكراه له ، ودون وصاية عليه فيبعث إلى المجالس النيابية بمن يشاء رجلا كان أو امرأة " . ويستطرد قائلا :

" هكذا فإن المشرع يقرر عجز الرجال وقوة النساء . ومن هنا فإنه لم يكتف بما يبعث به الشعب من العضوات ، فتطلب بالإضافة إلى هؤلاء أن يكون فى المجلس ٣٠ امرأة !! وهو أمر لا تقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد العالم المتحضر أو غير المتحضر " (٢)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣١٢ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٠٨ ، وما بعدها .

الانتخاب بالأغلبية

لم يشأ المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ان يحدث تغييرا أو تعديلا فى القواعد الضابطة لانتخاب أعضاء مجلس الشعب ، بل اعتمد ذات القواعد التى تبناها من قبل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهى وجوب حصول المرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات فى الدور الأول . هكذا جرى نص المادة ١٥ من قانون مجلس الشعب بأن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب " هذه القاعدة تسرى بالنسبة لجميع الدوائر ، فى الدوائر التى ينتخب فيها عضوان ، وفى الدوائر التى ينتخب فيها ثلاثة لضرورة تمثيل النساء بها .

ولكن كيف تتم انتخابات إعادة فى حالة عدم حصول مرشحين ويكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين) على نسبة الأغلبية المطلقة فى الدور الأول ؟ لقد نظم المشرع انتخابات إعادة (أى الدور الثانى) على نحو يضمن بمقتضاه ضرورة تمثيل العمال والفلاحين عن كل دائرة . وإن كان هذا الاعتبار جعل القواعد المنظمة للانتخاب ، والتى ضمنها المشرع المادتين ١٦ ، ١٧ من قانون المجلس ، صعبة التطبيق شأنها فى ذلك شأن القواعد التى تضمنها القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة .

فنصت المادة ١٦ من هذا القانون على أنه " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات واعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات .

وإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية بحيث يكون اثنان منهم على الأقل من العمال والفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين فى الاعادة على الأغلبية المطلقة طبق فى شأن الاثنين الحاصلين على الأغلبية النسبية - بشرط أن يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

ونصت المادة ١٧ على انه " إذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات أكثر من مرشحين أحدهم من العمال أو الفلاحين ، انتخب العامل أو الفلاح وأعيد الانتخاب من بين الآخرين .

وإذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحون أعيد الانتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين وتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد أعيد الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين جميع المرشحين المتساوين فى الترتيب التالى لعدد الأصوات .

وإذا كان العضو الأول من غير العمال أو الفلاحين استبعد من باقى المرشحين من ليس عاملا أو فلاحا ويتم اختيار العضو الثانى حسب ترتيب الأصوات " .

أصرار المشرع على عدم اعتماد قاعدة الفوز بالتزكية :
رأينا أن المشرع فى قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ لم يشأ أن يعمل قاعدة الفوز بالتزكية فى الحالة التى لم يتقدم فيها للترشيح فى الدائرة سوى مرشحان وكان أحدهما على الأقل من

العمال والفلاحين وإنما أصر على وجوب إجراء الانتخابات . فإذا لم يحصل هذان المرشحان على نسبة الأغلبية المطلقة اكتفى المشرع بحصولهما على نسبة الأغلبية النسبية بشرط أن لا يقل عدد الأصوات التي نالها كل منهما على ٢٠٪ من أصوات مجموع الناخبين . وقد ردد المشرع في قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الحكم السابق في الحالة التي لم يتقدم فيها سوى مرشحان عن الدائرة أحدهما على الأقل عاملاً أو فلاحاً . فنص في المادة ١٨ من هذا القانون على أن " إذا لم يرشح في الدائرة الانتخابية أكثر من شخصين أحدهما على الأقل عامل أو فلاح أجرى الانتخاب في ميعاده ويعلمن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب بشرط أن لا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبين " .

إلغاء سلطة رئيس الجمهورية بإعلان فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بدون انتخاب :

أينما من قبل أن القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ قد قام بتعديل المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، التي عالجت حالة تقدم مرشحين فقط في الدائرة موجبة إجراء الانتخاب في ميعاده " ، فاضاف فقرة جديدة للمادة المذكورة حول بمقتضاها لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة القصوى أن يعلن بقرار منه فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بغير حاجة لإجراء انتخاب " ويجوز في حالة الضرورة القصوى بقرار من رئيس الجمهورية إعلان فوزهما بالتزكيه بغير إجراء انتخاب " (١) .

وقد قام المشرع في قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بإلغاء هذه الفقرة ، وبالتالي إلغاء السلطة المقررة لرئيس الجمهورية

(١) المنشور بالجريدة الرسمية في ٢٦ ديسمبر ١٩٦٨ العدد ، ٥٢ -
النشرة التشريعية - العدد الثاني عشر ، ديسمبر ١٩٦٨ ، ص ٣٤٩٥ .

باستثناء بعض الحالات الفردية بإعلان فوز المرشحين بالتزكية ،
وأصر على تطبيق القاعدة العامة وهي رفضه لإعمال قاعدة التزكية
وضرورية اجراء الانتخاب .

اجراء الانتخابات التكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين
بمجلس الشعب :

أخذ دستور ١٩٧١ ، شأنه في ذلك شأن الدساتير السابقة عليه
- الملكية والجمهورية ، بمبدأ اجراء الانتخابات التكميلية فنص في
المادة ٩٤ منه على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته
انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس
بخلو المكان ويكون مدة العضو الجديد هي المدة المكتملة لمدة عضوية
سلفه " .

ويدهى أن يلاحظ أيضا صفة العضو الذي خلا مكانه ، فإذا كان
له صفة العامل أو الفلاح وجب انتخاب شخص تتوفر له هذه الصفة
في الانتخاب التكميلي ، وبالتالي يستبعد من الترشيح لشغل هذا
المقعد من لا تتوفر له هذه الصفة في الدائرة التي يجري فيها
الانتخاب التكميلي (١) .

وقد ظلت قاعدة الانتخابات التكميلية ملزمة إلى أن تم العدول
عن نظام الانتخاب الفردي واعتماد نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة
على ما سنرى فيما بعد .

(١) أما إذا خلا مكان أحد الاعضاء المعيينين من جانب رئيس الجمهورية -
عشرة أعضاء على الأكثر - فإن تعيين الخلف يكون أيضا من قبل رئيس
الجمهورية وهو أمر جوازي بالنسبة له أن شاء عين خلفا للمضو الذي خلا
مكانه وأن شاء ترك مكانه شاغرا ، وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو
مكان المضو المنتخب حيث يكون اجراء الانتخابات التكميلية أمرا واجبا .

الغاء شرط العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي
للترشيح لعضوية مجلس الشعب ؛

على أن نظام الانتخاب الذي تضمنه دستور ١٩٧١ قد تدارك ما
وجه من نقد للنظاميين السابقين عليه ، فلم يتطلب اشتراط العضوية
العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي في الترشيح لعضوية
التنظيمات الشعبية والجماعية . وذلك بمقتضى القانون رقم ١٦
لسنة ١٩٧٥ (١) . وحسنا فعل المشرع في هذا الخصوص ، حيث أدى
هذا الشرط - كما رأينا - إلى تشويه ومسح نظام الانتخاب السابق ،
وتم استخدامه من جانب مراكز القوى بإعتباره وسيلة فعالة لمحاربة
من لا تريد ترشيحه للمجلس النيابي . (٢)

(١) وكان القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب قد تطلب هذا
الشرط ، حيث نص في مادته الخامسة على " أنه مع عدم الإخلال بالأحكام
المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يشترط فيمن يرشح
نفسه لعضوية مجلس الشعب
(ب) أن يكون عند صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب عضوا عاملا في
الاتحاد الاشتراكي العربي ومضت على عضويته العاملة مدة سنة على الأقل "

(٢) وقد صدر هذا القانون نتيجة حركات التصحيح التي تبدت أول ما
تبدت في ورقة أكتوبر التي قدمها الرئيس الراحل محمد أنور السادات في
أبريل ١٩٧٤ وكذلك في ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكي العربي التي
قدمها الرئيس الراحل في نفس العام ثم تبدت في النهاية محاولات
التصحيح في لجنة مستقبل العمل السياسي في مارس ١٩٧٦ حيث اتجهت
النية إلى تكوين منابر داخل الاتحاد الاشتراكي وانتهى الأمر بصيرورة
هذه المنابر تنظيمات سياسية ، ثم أحزاب مستقلة في نوفمبر ١٩٧٦
وصدر تبعاً لذلك قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ .
الدكتور سعد عصفور النظام الدستوري المصري ١٩٨٠ سنة ١٩٧١ .
الدكتور إبراهيم شيعا ، القانون الدستوري ١٩٨٣ ، ص ٥٩١ .

الفصل الثانى

نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى

بعد نشأة الأحزاب السياسية والاقترار لها بالحق فى الحياة دستوريا وتشريعيا ، أراد المشرع المصرى أن يجرى نظام الانتخاب الفردى وأن يأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة .

وكانت الخطوة الأولى للمشرع فى اعتناق نظام الانتخاب بالقائمة عام ١٩٨٠ حينما أصدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء مجلس الشورى (١) الذى استحدثه المشرع الدستورى بمقتضى التعديل الذى أجرى فى يونيو عام ١٩٨٠ (٢) .

وكانت الخطوة الثانية له عندما سن القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ (٣) المعدل لقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انتخاب المجالس الشعبية المحلية .

وكانت الخطوة الأخيرة ، التى عقد فيها المشرع العزم على إنهاء العمل بنظام الانتخاب الفردى واعتناق نظام الانتخاب بالقائمة ، بإصداره القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٤) بتعديل أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب . إذ رأى المشرع - إكمالا لمسيرته فى الأخذ بنظام القائمة - أن يتم اختيار أعضاء مجلس الشعب - وقد أخذت الدولة تنهيا لانتخاب المجلس الجديد - على أساس الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى .

(١) الجريدة الرسمية فى ٣ يوليو ١٩٨٠ ، العدد ٢٧ .

(٢) الجريدة الرسمية فى ٢٦ يونيو ١٩٨٠ ، العدد ٢٦ .

(٣) الجريدة الرسمية فى ٢٥ يونيو ١٩٨١ ، العدد ٢٥ .

(٤) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ ، العدد ٣٢ .

والدراسة الشاملة لنظام الانتخاب بالقائمة الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ تقتضى التعرض لمبررات اعتناقه من جانب المشرع ، ولطبيعته ، ثم لتقديره . وتفصيلا لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : فى مبررات الأخذ بنظام الانتخابات بالقائمة
فى ظل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الثانى : فى السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة
طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب بالقائمة وفقا
للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الأول مبررات اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة

ان هذا المبررات قد أبان عنها تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عندما أحيل إليها الاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ سنة ١٩٧٢ لابتداء الراى فيما تضمنه من احلال نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية محل نظام الانتخاب الفردى .

وأشارت اللجنة - بعد أن تدارست المشروع وأنتهت إلى قبوله - إلى أن أولى سمات هذا الاقتراح أنه " لايتواءم مع أحكام الدستور فحسب ، بل يلبس رغبة دستورية تفصح عنها نصوص الدستور " .

(١) وكون الاقتراح لايتوقف عند المواصلة مع أحكام الدستور فهو أمر واضح مما جرى به عجز المادة ٨٧ من الدستور والذي يوجب أن

يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .

ومن الجلى أن هذا النص الدستوري قد استلزم صفات ثلاث يجب توافرها فى كل انتخاب لأعضاء مجلس الشعب ، وهى أن يكون هذا الانتخاب مباشرا ، سريا ، وعاما ، دون أن يستلزم لريقة معينة أو قالبا معينة لنظام الانتخاب . وبناء على ذلك إذ أتى الاقتراح المعروض ليستبدل بنظام الانتخاب الفردى نظام الانتخاب ، بالقائمة ، فإن هذا التجديد يكون متفقا تمام الاتفاق مع ما جرى به نص المادة ٨٧ من الدستور مادام أن النظام الجديد يستجمع الصفات الثلاث التى حتمها الدستور وهى أن يكون نظام الانتخاب مباشرا وسريا وعاما

(ب) وأما ان الاقتراح المعروض يلبي رغبة دستورية ، فواضح مما جرى به نص المادة الخامسة من الدستور التى تقرر " أن النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب ولما كان من المتفق عليه أن نظام الانتخاب بالقائمة يقوى الانتماء الحزبى ، والتعبئة لقوى الأحزاب الأخرى بإعتبارها ركيزة النظام السياسى فى مصر ، وتتأتى هذه التقوية عن طريق جريان الانتخاب على أساس البرامج الحزبية ، وعن طريق تمكين الأحزاب ذات الأقلية التى يعتد بها من أن تجد لها تمثيلا فى مجلس الشعب يتناسب مع وزنها بين الجماهير ، لا تمثيلا متروكا للمصادفة كما هو الحال فى طريقة الانتخاب الفردى . ولاشك أن كل ذلك يحقق الرغبة الدستورية المشار إليها . وثانى السمات التى تتوافر فى الاقتراح المعروض أنه يخلص المجتمع المصرى من مساوئ عديدة لنظام الانتخاب الفردى ، ذلك النظام الذى ران على المجتمع المصرى ردحا طويلا ، وأدى إلى أن جذور هذه المساوئ تكاد أن تستقر ، وهو الأمر الذى يدعو كل مصلح إلى محاولة تخفيفها بل وإجثاثها .

وقد أبانت اللجنة عن مبررات العدول عن نظام الانتخاب الفردي بقولها " ومن الحقائق الدستورية المسلم بها أن أهم مساوئ نظام الانتخاب الفردي تتمثل فيما يلي :

١ - أنه يجعل النائب أسير دائرته نظرا لصغر حجمها ، ومن ثم ينصب اهتمامه على الشؤون المحلية البحتة . كما وأن هذا النظام يقيم مفاضلة الناخبين بين المرشحين على أساس شخصي وليس على أساس المبادئ والأفكار ، ويمهد الفوز لمن يؤدي خدمات شخصية وليس لمن يؤدي خدمات على المستوى القومي أو لما له من اتجاهات ومبادئ قومية .

٢ - أنه يفتح الباب أمام الانفاق ، والعصبيات ، ومن ثم يخلق المجال أمام العناصر غير القادرة ماليا ، أو تلك التي لا تستند على عصبيات من أن تجد طريقها لعضوية مجلس الشعب .

٣ - أنه يهدر بغير مبرر حجما كبيرا من أصوات الناخبين ، إذ يتم الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين ، أما الأصوات الأقلية مهما علت فإنها لا تجد من يمثلها " .

وبعد أن أنهت اللجنة من تبيان المثالب التي تشوب النظام الفردي ، أشارت إلى مبررات الأخذ بالنظام المقترح ، وهو نظام الانتخاب بالقائمة ، بقولها " في ذات الوقت الذي يهدف فيه إلى تحاشي مساوئ نظام الانتخاب الفردي ، فإنه يحقق مزايا نظام الانتخاب بالقائمة وأهمها أنه يجعل اهتمام النائب منصبا على المسائل العامة لا على الأمور المحلية الخاصة بدائرته ومن ثم فهو يتلاءم أكثر مع فكرة أن النائب يمثل الأمة كلها إلا فئة معينة من الناخبين ويحقق للنواب الحرية والاستقلال في مملوثة مسؤولياتهم

ويخلصهم من الوصاية التى يفرضها الناخبون عليهم فى نظام الانتخاب الفردى .

أضف إلى ذلك - وهذه مسألة هامة - فإن نظام الانتخاب بالقائمة يضعف حقوق الناخب بالسماح له فى الاشتراك فى انتخاب عدة نواب بدلا من نائب واحد ، وبالتالي يشعر الفرد بمدى أهميته فى الجماعة فيتضاعف اهتمامه بالشئون العامة ، ويزيد اهتمامه بالانتخاب .

وثالث السمات : التى تبرز فى الاقتراح المعروض أنه يقلل من النزعة الفردية المسرفة ، ويستبدل بها روح الفريق والعمل الجماعى ، ويقوى الانتماء إلى الأحزاب ومن ثم يقوى الانتماء إلى الوطن وهذه غاية ينبغي اتخاذ جميع الوسائل لادراكها .

ولكل ما تقدم ، ولغيره مما يضيق المجال عن التعرض له وتدعو إلى الموافقة عليه ، فإن اللجنة ترحب بالاقتراح المعروض من حيث مبدئه " . (١)

كما ذهبت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتبيانها مميزات العدول عن نظام الانتخاب الفردى واعتماد نظام الانتخاب بالقائمة إلى القول " ونظرا لما أثبتته التطبيق العملى فى مصر لنظام الانتخاب الفردى من سلبيات كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما يأتى :

أولا : تحكم العصبية فى الانتخابات مما لا يفسح المجال أمام أصلح العناصر من المرشحين .

(١) راجع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لمجلس الشورى عن الاقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ ص ٤٠٩٢ وما بعدها .

ثانيا : فتح أبواب الانفاق على المعارك الانتخابية على مصارعها مما يجعل الفرصة لغير القادرين من المرشحين على هذا الانفاق وغيرهم غير متكافئة ، بل ربما يفتح المجال أمام بعض القوى الخارجية للتدخل فى المعركة الانتخابية بتولى الانفاق عليها فى بعض الدوائر .

ثالثا : ان الانتخاب الفردى يقوض الشعور بالانتماء الحزبى ويجعل المرشح يدين بالسواء للناخب وحده مما يضطره بعد فوزه فى كثير من الأحيان أن يغلب مصلحة الشعب الفردية على المصلحة العامة .

رابعا : أن هذا النظام يؤدي إلى اهدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩% من أصوات الناخبين ، فلا يقام لها وزن ، إذ يفوز من يحصل على ٥٠% زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لا يفوز .

لذلك فضل الاقتراح بمشروع قانون المرافق نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية وهو النظام الذى فضلته جميع الأحزاب فى مصر سواء حزب الأغلبية أو أحزاب المعارضة فيما قدموه من مذكرات وما نشره بصحفهم على السنة كتابهم ومفكرهم " (١) .

(١) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ من ٢٠٩٨ .

المبحث الثانى السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة تبعاً للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لقد كان من الطبيعى ، إزاء قبس نظام الانتخاب بالقائمة لأول مرة عندنا ، أن يقوم المشرع بعمل تقسيم جديد للدوائر الانتخابية على نحو تكون معه أكثر اتساعاً عن ذى قبل ، وأن يجعل كل دائرة ممثلة بعدد معين من الأعضاء فى المجلس .

هكذا فعل المشرع بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (١) ، فجعل عدد الدوائر الانتخابية ثمان وأربعين دائرة ، وجعل عدد أعضاء المجلس المنتخبين أربعمائة وثمانية وأربعين نائباً يتم توزيعهم على الدوائر المختلفة . وفى شأن إعادة توزيع الدوائر الانتخابية نصت المادة الثالثة فقرة ١ من هذا القانون على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء المكونين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون " .

وفى شأن تحديد عدد أعضاء المجلس نصت المادة الأولى فيه على أن " يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً يختارون بطريقة الانتخاب المباشر السرى العام " .

وإذا أردنا أن نبين السمات العامة لنظام الانتخاب فى ظل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قلنا أنه نظام انتخابى بالقائمة مقترن بالتمثيل النسبى . ولايضاح هاتين السمتين ينبغى أن نعرض

(١) راجع الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٧٨ .

لكيفية تنظيم المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة ولنظام التمثيل النسبي .

لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : فى الانتخاب بالقائمة .

المطلب الثانى : فى التمثيل النسبي .

المطلب الأول الانتخاب بالقائمة

أوضحت المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كيفية تنظيم المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة الذى تم الأخذ به بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، فنصت على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به ، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد ، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ، ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين مساويا له طبقا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب .

وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بإكملها دون اجراء أى تعديل فيها .

وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد فى غير الحالات المنصوص عليها فى المادة السادسة عشر من هذا القانون " .

والذى يتضح من المادة السابقة أن المشرع قد راعى بعض الضوابط فى معالجته لنظام الانتخاب بالقائمة الوارد فى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

اشتراط الصفة الحزبية للقوائم :

ونعنى بالقوائم الحزبية تلك القوائم التى تصدر عن الأحزاب السياسية الرسمية والتى يتم اعدادها عن طريق قادة الأحزاب أو لجانها العليا .

ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقائمة استبعاد القوائم غير الحزبية . ومن ثم فلا يستطيع المرشحون اعداد قوائم من طرفهم تضم تكتلات شخصية يخوضون بمقتضاها المعركة الانتخابية على النحو السائد فى لبنان ، كما لا يجوز أيضا أن تتضمن القائمة الصادرة عن الحزب أسماء لمرشحين لا ينتمون لذات الحزب صاحب القائمة ، ولا فقدت صفتها الحزبية (١) .

وقد استتبع تطلب الصفة الحزبية للقائمة النص من جانب المشرع ، فى المادة السادسة فقرة أولى من القانون المشار إليه ،

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف المرجع السابق ، ص ٣١٨ ، ٣١٩ .

على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح والوارد اسمه بها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه .

حظر قيام التحالف بين الأحزاب واعداد قوائم مشتركة :
ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقوائم أنه لا يجوز لحزبين أو أكثر التحالف فيما بينها واعداد قائمة مشتركة يخوضون على أساسها المعركة الانتخابية (١) ، وذلك على النحو الذى كان سائدا فى فرنسا فى الفترة ما بين عام ١٩٥١ وعام ١٩٥٦ . إذ يجب أن " يكون لكل حزب قائمة خاصة به كما " لا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " .

اعتماد الطابع المغلق للقوائم :
كما اعتمد المشرع نظام القوائم المغلقة لا نظام القوائم مع المزج ، ويكون على الناخب أن يعطى صوته لقائمة واحدة بكل ما فيها من أسماء دون إمكانية التعديل فيها حذفاً أو إضافة . فلا تستطيع ، كما هو الحال فى نظام القوائم مع المزج ، التنويع فى اختياره بحيث يختار عضواً من هذه القائمة وآخر من تلك ، فليس له سوى قبول القائمة بأكملها أو رفضها بأكملها .

ويلاحظ ان اعتماد المشرع لنموذج القائمة المغلقة فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب يرجع إلى ضرورة احترام نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد المجلس من العمال والفلاحين ، وهى النسبة التى تطلبها المادة ٨٧ من الدستور . إذ يؤدى الأخذ بنظام القوائم مع المزج إلى الاخلال بهذه النسبة لما يتمتع به الناخبون من حرية فى تشكيل القوائم . (٢)

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٣٦٤ . =

وهذا الحكم القانونى قد تضمنته على نحو صريح المادة الخامسة سالفه البيان بقولها " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل عليها ، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين لأكثر من قائمة ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد " .

لا تصويت بالتفضيل بين مرشحي القوائم :

ثم أن نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة ، الذى تنهاه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، يستبعد نظام التصويت مع التفضيل ، فلا يستطيع الناخب أن يعيد الترتيب الذى أعده قاده الحزب لمرشحيه فى القائمة . (١)

وقد هدف المشرع من حرمان الناخب من حق إعادة الترتيب الوارد بالقوائم تحقيق ذات الهدف من اعتماد نظام القوائم المغلقة ، وهو عدم الاخلال بنسبة العمال والفلاحين داخل مجلس الشعب . ولذلك أوجب المشرع على الأحزاب التزام ترتيب معين فى قيد اسماء المرشحين بالقوائم بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال والفلاحين أو بالعكس .

لا مكان للمستقلين للترشيح لعضوية مجلس الشعب :

ان نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ، بالشكل الذى ابان عنه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، قد جعل سبيل الافراد

= الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيعا : الدستور المصرى (دستور ١٩٧١)
١٩٨٧ ص ١١٥ .
(١) الدكتور سعاد الشرقاوى - والدكتور عبد الله ناصف : المرجع السابق ، ص ٣٢٢ .

للترشيح لعضوية مجلس الشعب مرهونا بوجوب الانتماء إلى حزب
سياسى .

وهو ما يستفاد من نص المادة السادسة فقرة أولى والتي تطلب
اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها اسمه
شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه . على هذا النحو يكون المشرع قد
أغلق باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب أمام كل فرد لا ينتمى لأي
حزب سياسى من الأحزاب الرسمية فى الدولة . فإذا ما عن له الترشيح
فى يوم ما لعضوية المجلس كان عليه أن ينضم إلى حزب من الأحزاب
القائمة . (١)

لا مجال لإجراء انتخابات تكميلية ؛
لقد شاء المشرع ، فى تنظيمه لهذا النظام الانتخابى ، أن
لا يترك مجالا لإجراء انتخابات تكميلية . فإذا استقال عضو من
أعضاء المجلس أو أسقطت عنه العضوية فلا يتم شغل مكانه بانتخاب
جديد ، بل يحل محله أحد الأعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى
العضوية ، أو من الاحتياطيين إذا لم يوجد أعضاء أصليون .

وهذا التنظيم الجديد قد ضمنه المشرع المادة الثامنة عشرة من
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ التى نصت على أنه " إذا خلا مكان
أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته حل محله أحد
الأعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية نتيجة عدد
المقاعد التى حصلت عليها قائمته فى الانتخابات ، فإذا لم يوجد
أعضاء أصليون حل محل من أنتهت عضويته العضو الاحتياطى وفى

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص
٦٣٥ .
الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٦ .

الحالتين يكون حلول العضو بترتيب ورود اسمه فى القائمة التى انتخبت وبذات صفة سلفه " .

واعمالا لهذا التنظيم الجديد أوجب القانون فى المادة الخامسة منه " أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعدد من الاحتياطيين مساويا لـ طبقا للجدول المرفق ... " .

الغاء مبدأ الفوز بالتزكية :

لم يأخذ المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بمبدأ الفوز بالتزكية . فإذا ما وجدت فى دائرة معينة قائمة لحزب واحد نتيجة أحجام بقية الأحزاب عن التقدم بقوائمها فى تلك الدائرة ، أوجب القانون اجراء الانتخاب فى ميعاده ولا يعلن فوز تلك القائمة إلا إذا حصلت على ٢٠ ٪ من أصوات الناخبين بالدائرة .

وهذا التنظيم الجديد ، لحالة عدم تقدم أكثر من حزب للانتخاب ، قد نصت عليه المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بقولها " إذا لم تقدم فى الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية أجرى الانتخاب فى ميعاده ويعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماؤهم بالقائمة المقدمة مداامت قد حصلت على ٢٠ ٪ عشرون فى المائة من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة " .

ويلاحظ أن تطلب حصول القائمة الوحيدة على ٢٠ ٪ من أصوات الناخبين بالدائرة كان محلا لنقد فقهى ، إذ أن نسبة العشرين فى المائة المنصوص عليها نسبة عالية قد لا تتوافر فى بعض الحالات ، بل وفى أغلبها ، بسبب عزوف أغلبية الناخبين فى الدوائر عن الحضور إلى صناديق الاقتراع (١) .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ص ٢٤٧ .

ولذلك يرى البعض من الفقه الدستوري أنه كان من الأوفق الأخذ بقاعدة النجاس بالتزكيه دون حاجة لاشتراط نسبة قليلة أو كثيرة من أصوات الناخبين على نحو ما يجرى عليه الحال فى كثير من البلاد ، وعلى ما جرى به الحال عندنا فى ظل دستور ١٩٢٣ حيث كان المرشح الوحيد فى الدائرة يعتبر ناجحاً بالتزكيه بدون حاجة إلى اجراء الانتخابات (١) .

على أى حال فإن رفض المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمبدأ الفوز بالتزكيه وإصراره على اجراء الانتخاب فى ميعاده ، فى حالة عدم وجود أكثر من قائمة ، قد مثل اتجاها لديه كان قد إستقر عليه ، إذ سبق أن رأينا رفض المشرع لمبدأ الفوز بالتزكيه فى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (م ١٦) ، وفى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (م ١٨) وذلك قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

تخصيص عدد من المقاعد النيابية للنساء فى مجلس الشعب :
لقد أصر المشرع المصرى فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على أن يحتفظ للمرأة بجزء من مقاعد المجلس كما فعل من قبل بمقتضى القانونين رقم ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ المعدلين لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . ولكنه كان فى هذه المرة أكثر سخاء فاحتجز للمرأة إحدى وثلاثين مقعداً بمجلس الشعب بدلاً من ثلاثين مقعداً .

هكذا نصت المادة الثالثة فقرة ١ من القانون سالف الذكر بقولها " يتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الأحدى والثلاثين المبينة

٢ الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ص ٢٢٩ .
(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٤٧ .

بالجدول المذكور عضوا من النساء بالاضافة إلى الاعضاء المقررين لها " .

المطلب الثانى انتخاب بالتمثيل النسبى

ويبدو أن المشرع ، كما شاء التجديد فى نظام الانتخاب بإعتماده نظام القوائم الحزبية بدلا من نظام الانتخاب الفردى فى شأن تشكيل مجلس الشعب ، شاء أيضا أن يجدد فى القواعد التى تتبع فى شأن توزيع المقاعد النيابية فإعتمد نظام التمثيل النسبى بدلا من نظام الأغلبية .

لقد شاء المشرع ، ولأول مرة فى نظمنا الانتخابية ، أن يحقق العدالة بين القوى والأحزاب السياسية المختلفة ، فجعل توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب وفقا لنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها قائمة كل حزب بالنسبة لمجموع الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها بقية القوائم الحزبية الأخرى . فاعتمد بذلك نظام التمثيل النسبى ورفض تطبيق نظام الأغلبية الذى يؤدى إلى غبن الأقليات السياسية واستئثار القائمة التى تفوز بأكثرية الأصوات بجميع المقاعد النيابية .

وفى هذا الشأن ذهبت المذكرة الايضاحية للقانون ، فى تفضيلها لنظام الانتخاب بالقوائم المقرون بالتمثيل النسبى وتفضيله على نظام الانتخاب الفردى ، إلى " أن هذا النظام ، نظام الانتخاب الفردى ، يؤدى إلى اهدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩% من أصوات الناخبين فلا يقام لها وزن إذ يفوز من يحصل على ٥٠% زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لا يفوز .

لذلك فضل الاقتراح بمشروع القانون المرافق نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية وهذا النظام الذى فضلته جميع الأحزاب فى مصر سواء حزب الأغلبية أو أحزاب المعارضة فيما قدموه من مذكرات وما فى إزاء صحفهم على السنة كتابهم ومفكرهم " (١) .

وقد تضمنت المادة السابعة عشر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الأحكام الخاصة بالتمثيل النسبى ، فنصت على أن " ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقا لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعده الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها ، وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات .

وعلى الجهة المختصة أن تلتزم فى اعلان نتيجة الانتخاب بترتيب الاسماء طبقا لورودهم بقوائم الأحزاب مع مراعاة نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين فى كل دائرة على حده ويلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى يحق لها أن تمثل بإستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة ولا يمثل بالمجلس الحزب الذى لا تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية

وسوف نعرض لما تضمنته النص السابق من أحكام تتعلق بمدى تمثيل الأحزاب السياسية بالمجلس ، وكيفية توزيع المقاعد بين

(١) راجع المذكرة الإيضاحية للاقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب . الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢ .

الأحزاب ، وضمان تمثيل العمال والفلاحين نسبة ٥٠ ٪ من مقاعد المجلس .

اشتراط حصول الحزب السياسى على ٨ ٪ من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية للتمثيل بمجلس الشعب ،
ان الحزب الذى لم تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية لايمثل بالمجلس ، ولا يخصص له أى مقعد فيه بغض النظر عن نسبة الأصوات التى يكون قد حصل عليها فى بعض الدوائر (١) .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية للاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، والتى أعدها مجلس الشورى ، بشأن الحكمة التى من أجلها تطلب (الاقتراح) بلوغ الحزب نسبة معينة على مستوى الجمهورية حتى يتمكن من التمثيل بالمجلس ما يلى : " ويستوجب المنطق السليم الا يمثل فى المجلس النيابى صاحب الحق فى اعداد القانون والرقابة على السلطة التنفيذية ، ألا الحزب الذى يكون له قاعدة جماهيرية ، أى يكون برنامجهم ومبادئه مقبولة من نسبة معقولة من الجماهير ، ولهذا تشترط الدول التى تأخذ بهذا النظام حصول الحزب على نسبة معينة من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين حتى يقبل تمثيله فى المجلس " (٢) .

(١) وكانت النسبة المقترحة فى المشروع والتى يجب أن يحصل عليها أى حزب للتمثيل بمجلس الشعب ١٠ ٪ من الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ولكنها خفضت إلى ٨ ٪ .
(٢) وقد أشارت المذكرة الايضاحية للقانون إلى بعض الدول التى تتبنى نظام الانتخاب بالأغلبية ويتطلب فيها ضرورة حصول الحزب على نسبة معينة فقالت أن " ألمانيا ومى تأخذ بنظامى الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية والفردى فى وقت واحد تشترط أن يحصل الحزب على ٥ ٪ من عدد أصوات الناخبين ... " .
أنظر المذكرة الايضاحية للقانون : النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس سنة ١٩٨٣ ، ص ٢١٠٠ .

ويتم تحديد الأحزاب التى لا يكون لها حق التمثيل بالمجلس عن طريق استخراج حاصل جمع الأصوات الصحيحة التى تم الإدلاء بها على مستوى الجمهورية. ثم قسمة هذا العدد على ٨% فيكون الناتج ممثلاً لعدد الأصوات التى يجب أن يحصل عليها أى حزب سياسى للتمثيل بالمجلس .

ويتم تبعاً لذلك استبعاد الأحزاب التى لم تحصل على هذا الرقم ، وهو ما يوازى ٨% من عدد الأصوات التى أعطيت على مستوى الجمهورية . على أنه يترتب على استبعاد هذه الأحزاب أن يؤول ما حصلت عليه من أصوات إلى الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات التى أدلى بها فى الانتخاب .

كيفية توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب المستوفاة لشرط الـ ٨% :

بعد استبعاد الأحزاب السياسية التى لم تحصل قوائمها على ٨% من مجموع عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية ، يتم توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية على أساس التمثيل النسبى .

فينال كل حزب من المقاعد بالمجلس بقدر ما ناله من أصوات صحيحة فى الدائرة . ويتم ذلك على أساس القاسم الانتخابى على النحو الذى سبق عرضه فى الباب الأول . أما بالنسبة لكيفية توزيع الباقى من المقاعد ، والتى لم يتم شغلها نتيجة الأصوات غير المستعملة ، فقد خص بها القانون الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات حيث قررت المادة السابعة عشر بأن " تعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلاً على أكثر الأصوات " .

وقد برزت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١ لسنة ٨٣ اعتماد المشرع لهذه القاعدة ، دون القواعد المتعارف عليها في الأنظمة الانتخابية المختلفة كقاعدة أكبر البواقي أو أكبر المتوسطات ، بقولها " يلاحظ أنه في نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية قد تتبقى بعض المقاعد في بعض الدوائر بعد اعطاء القوائم الحزبية التي تستحق التمثيل بمجلس الشعب المقاعد المناسبة لما حصلت عليه من أصوات الدائرة وقد تعددت أساليب التصرف في تلك المقاعد المتبقية فاختار الاقتراح بمشروع قانون أيسر تلك الوسائل تنفيذا . وهو اعطاء المقاعد المتبقية المذكورة للقائمة الحاصلة على أكثر عدد من الأصوات وفي هذا اعتداد برأي أكثرية الناخبين الذين أجمعوا على انتخاب تلك القائمة التي حصلت على أكبر عدد من الأصوات " . (١)

وتبعاً للقواعد السابقة والمستخلصة من النص السابق لو افترضنا أن هناك دائرة خصص لها عشرة مقاعد في مجلس الشعب ، بها مائة ألف صوت ، وكان هناك خمس قوائم لأحزاب سياسية تتنافس على هذه المقاعد وحصلت قائمة الحزب الأول على ٥٥٠٠ صوتاً وقائمة الحزب الثاني على ١٦٠٠٠ صوتاً ، قائمة الحزب الثالث على ١٤٠٠٠ صوتاً ، قائمة الحزب الرابع على ٩٠٠٠ صوتاً ، قائمة الحزب الخامس على ٦٠٠٠ صوتاً . فإن توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية يتم بنسبة ما حصلت عليه قائمة كل حزب من عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة بشرط أن تكون هذه الأحزاب قد استوفت شرط ٨% من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية ثم يتم استخراج القاسم الانتخابي بقسمة عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها . فيكون القاسم الانتخابي

$$١٠٠.٠٠٠ - ١٠ = ١٠.٠٠٠$$

(١) المذكرة الايضاحية للقانون النشرة التشريعية . العدد الثامن ،
أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢١٠

وهذا القاسم الانتخابى يمثل الحد الأدنى للحصول على مقعد نيابى واحد ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما تكون قد حصلت عليه من اضعاف هذا القاسم . ومن ثم تفوز قائمة الحزب الأول بخمسة مقاعد ويتبقى لها ٥٠٠٠ صوت غير مستعملة . وتفوز قائمة الحزب الثانى بمقعد واحد ويتبقى لها ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل . وتفوز قائمة الحزب الثالث بمقعد واحد ويتبقى لها ٤٠٠٠ صوت غير مستعمل . بينما لا تفوز قائمتا الحزبين الرابع والخامس بأى مقعد لعدم حصول أى منهما على مجموع من الأصوات يعادل القاسم الانتخابى ويتم توزيع هذين المقعدين على الحزب الحاصل على أكبر الأصوات .

شغل المقعد المخصص للنساء من قائمة حزب الأغلبية :
إذا كان المشرع قد أوجب أن تتضمن كل قائمة ، فى الدوائر الاحدى والثلاثين التى ابان عنها الجدول المرافق للقانون ، عضوا من النساء بالإضافة إلى الاعضاء المقررين لها ، فإنه لم يبين كيفية اختيار المرأة فى هذه الدوائر ، وتحديد ترتيبها داخل القوائم الحزبية ، وذلك على خلاف ما أوجبه بشأن هذا الترتيب لكفالة النسبة المحددة لتمثيل العمال والفلاحين .

وتلأفيا لهذا القصور التشريعى ، تدخل المشرع فعدل من نص المادة ٣٦ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية فقضى بوجوب شغل المقعد المخصص للنساء فى كل دائرة من الدوائر الاحدى والثلاثين التى أشار إليها الجدول المرافق للقانون من قائمة الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة . (١)

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ .

فإذا فاز ، مثلا ، أكبر الأحزاب فى احدى الدوائر السابقة
بخمسة مقاعد وكانت المرشحة عن النساء تأتى فى ترتيب قائمة هذا
الحزب برقم ٩ ، فإن الأربعة الأوائل من المرشحين يفوزون بالمقاعد
الأربعة ويعطى المقعد الخامس - والذي كان من المفروض ان يفوز به
المرشح الخامس فى الترتيب الأسمى - إلى المرأة مباشرة مع أنها قد
جاءت فى ترتيب القائمة على نحو متأخر (١) .

**تقييم نظام التمثيل النسبى بعدم الاخلال بنسبة تمثيل العمال
والفلاحين بالمجلس :**

ان اعتماد المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعمال
قواعد التمثيل النسبى على النحو السالف تبياناه مشروط بعدم
الاخلال بقاعدة الخمسين بالمائة التى تطلبها الدستور لتمثيل
العمال والفلاحين بمجلس الشعب ، وبالتالي بمراعاة نفس النسبة
فى كل دائرة على حدة .

وقد أبان المشرع عن كيفية مراعاة هذه النسبة فى المادة ١٧
فقرة ٣ من القانون سالف الذكر بأن " الزم " الحزب ، صاحب القائمة
الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى يحق لها أن تمثل
باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن
كل دائرة " .

وابضاها لما سبق ، لو تصورنا أن حزبا ما قد فاز بثلاثة مقاعد
، وفاز حزب آخر بمقعد واحد فى الدائرة ، فإذا كان المرشحون الثلاثة
الأول فى قائمة الحزب الأول مرتبين على النحو التالى : الأول فئات
والثانى عمال والثالث فئات فإن استكمال نسبة الخمسين فى المائة
تحتسب أن يكون العضو الرابع عاملا أو فلاحا . فإذا تبين أن الحزب
الذى فاز بمقعد واحد رتب مرشحيه على نحو يبدأ بمرشح من الفئات

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

ثم مرشح من العمال أو الفلاحين ، فإن المقعد الذى تفوز به قائمة هذا الحزب يخصص للعامل أو الفلاح ولو أن ترتيبه فى القائمة يحمل رقم ٢ لا رقم واحد ، مراعاة لتحقيق نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين (١) .

وعلى هذا النحو ، فإن قاعدة الالتزام بإعلان فوز مرشحى كل قائمة طبقا لترتيب المرشحين داخل القوائم تكون قد اهدرت بالنسبة لقائمة الحزب الحاصلة على أقل عدد من الأصوات ، حيث سيتم فى المثال السابق اعلان فوز المرشح الثانى فى الترتيب ، لكونه عاملا أو فلاحا ، ويتم حرمان المرشح الأول ترتيبا فى هذه القائمة لكونه من الفئات ، وذلك مراعاة لاستكمال نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين التى نص عليها الدستور .

المبحث الثالث

تقدير نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

إذا كان يحمد للمشرع اعتناقه ، فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، نظام التمثيل النسبى واستهدافه تحقيق العدالة بين مختلف الأحزاب السياسية ، فيكون لكل منها نصيب فى مقاعد المجلس النيابى بحسب قوتها الانتخابية رأى بحسب ما نالت من أصوات ، فإن تنظيمه لاحكام هذا القانون قد شابه العديد من العيوب والمثالب ، فجاءت هذه الأحكام مخالفة لنصوص الدستور من ناحية ، ومتسمة بالقصور من حيث تنظيمها الفنى من ناحية أخرى . ولقد اتيح للقضاء الدستورى الفرصة ، وكذلك الفقه ، فى أن يقول كلمته فى شأن هذا القانون حيث حكم بعدم دستورية القانون المذكور بحكمه الصادر فى ١٩٨٧/٥/١٦ .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

على أنه يحسن قبل التعرض لتقدير أحكام هذا القانون ،
ولقضاء المحكمة الدستورية سالف الذكر ، أن نعرض لموقف الأحزاب
السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون من خلال المناقشات
التي دارت في اللجان الدستورية والتشريعية أبان دراسته .

وتوضيحا لما سبق سوف نقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة :
المطلب الأول : في موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص
بمشروع القانون .

المطلب الثاني : في مثالب أو عيوب احكام القانون رقم ١١٤
لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الثالث : في موقف المحكمة الدستورية العليا من أحكام
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الأول **موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص** **بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣**

لأنكاد نعلم عن قانون من القوانين الانتخابية شهد انقساماً في
الرأى بين الأحزاب ، بشأن مولده ، قدر ما شهد مشروع القانون رقم
١١٤ لسنة ١٩٨٣ . فبالقدر الذى هاجمت فيه أحزاب المعارضة
الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون ، كان حزب الأغلبية أشد حرصاً
على ضرورة إصداره وبأسرع ما يكون .

على أى حال فقد أسفرت المناقشات التى أجريت في مجلس
الشعب والشورى بشأن مناقشة الاقتراح بمشروع هذا القانون عن وجود
اتجاهين : الأول : وتمثله أحزاب المعارضة ، ويرى عدم دستوريه ،
والثانى : ويمثله حزب الأغلبية ويتمسك بدستوريته .

الاتجاه القائل بعدم دستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣
(أحزاب المعارضة) ،

أبرزت المعارضة فى مناقشتها لمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، والمعدل لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن العضوية فى مجلس الشعب ، مخالفة المشروع لأحكام الدستور من ناحيتين :

الأولى : مخالفة المشروع لنية واضعى الدستور التى أنصرفت إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى لا نظام الانتخاب بالقائمة .

فذهبت أحزاب المعارضة إلى أن هذا المشروع قد جاء مخالفا لنص المادة ٨٧ من الدستور التى تقضى بأن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام . فالمشرع الدستورى عندما ذكر أن الانتخاب يتم بطريق مباشر قد عنى الانتخاب الفردى المباشر لا الانتخاب بالقوائم ، ذلك أن الانتخاب المباشر السرى لا يمكن له أن يتسع ليشمل مع الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم

أن الانتخاب السرى العام يعنى أن هناك علاقة مباشرة بين الناخبين ونوابهم فى مجلس الشعب ، وهذه العلاقة المباشرة تعطى للناخبين فرصة اختيار ممثلهم الشرعى من بين المرشحين فى الدائرة ليتكلم بلسانهم . فالانتخاب المباشر ، إذن ، يتجه إلى الشخص المنتخب مباشرة ، على عكس الانتخاب بالقوائم الذى يتجه إلى الأحزاب والمفاضلة بين برامجها .

وقد أبدت المعارضة رأيها السابق بأن المشرع - سواء الدستورى أو العادى - لم يكن فى ذهنه اثناء وضع الدستور أو أبان وضع

القوانين العادية سوى الانتخاب الفردي المباشر وحده فلم ترد أية إشارة إلى نظام الانتخاب بالقائمة لا أثناء وضع قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، ولا أثناء وضع قانون مجلس الشعب رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته المتكررة ، الأمر الذي يدل على أن المشرع لم يكن يجول بخاطره أبدا فكرة اعتماد نظام القوائم . ومن ثم انتهت المعارضة إلى أن الأخذ بنظام القوائم في هذا المشروع يصطدم مع الدستور نصا وروحا .

الثانية : مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور :
والحجة الثانية التي تمسكت بها المعارضة تكمن في مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور التي تعطي للمواطن حق الترشيح .

ولما كان الانتخاب بالقائمة الحزبية ، بالشكل الذي أعتنقه المشروع ، يمنع المرشحين المستقلين من الترشيح ، ولما كان المستقل مواطنا لا يجوز حرمانه من حق الترشيح ، فإن النص على الانتخاب بالقائمة يكون أمرا غير دستوري .

الاتجاه القائل بدستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (حزب الأغلبية) :

على أن تمسك زعماء المعارضة بمخالفة أحكام المشروع للدستور لم يشفى غليلا لدى ممثلي حزب الأغلبية أي الحزب الحاكم ، في مجلسي الشعب والشورى الذي انتهى إلى تقرير دستورية مشروع القانون . وهو ما يتضح من التقارير التي أعدتها لجنتا الشؤون الدستورية والتشريعية بكلتا المجلسين (١) ومن المذكرة الإيضاحية

(١) انظر مضبطه مجلس الشعب الجلسة ٨٥ في ٢٠ يوليو ١٩٨٣ طبعة مؤقتة ص ٧٤ وانظر الإشارة إليها الدكتور سعاد الشقراوي ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

التي أعدها مجلس الشورى بشأن هذا المشروع والتي جاء فيها " ولا يتعارض نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية مع أحكام الدستور في شيء ، إذ أن كل ما استوجبه المادة ٨٧ منه أن يكون الانتخاب مباشرا وسريا .

ولا جدال في أن الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية هو انتخاب مباشر يتولى الناخب بنفسه اختيار فائمة أحد الأحزاب المتقدمة للانتخاب والمتضمنة أسماء المرشحين عن ذلك الحزب كما أن الانتخاب يكون سريا وفقا لما يقضى به القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعليمات وزارة الداخلية .

قد يقال أن الانتخاب بنظام القوائم الحزبية فيه إخلال بحكم المادة ٦٢ من الدستور التي تقتضى بأن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " .

وهذا القول مردود عليه بأن حق المواطن في الانتخاب والترشيح جعله الدستور وفقا لأحكام القانون ، فإذا جاء القانون ووضع الضوابط التي تنظم مباشرة المواطن لهذا الحق لا يكون مخلفا للدستور ولذلك لم يقل أحد أن القانون عندما اشترط في المرشح أن يجيد القراءة والكتابة مثلا قد خالف الدستور .

بل إن اشتراط أن يكون الترشيح عن طريق حزب من الأحزاب السياسية إنما هو أعمال لحكم الفقرة الأولى من المادة الخمسة من الدستور التي تقتضى " يتولى النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب " مما يستوجب بالضرورة أن تكون ممارسة العمل السياسى من خلال الأحزاب السياسية .

كما أن كثيرا من الدول ليس فيها من يطلق عليه مستقل فى مجال مبدأ العمل السياسى ، إذ أن المستقل دائما مجهول الهوية السياسية فلا يلتزم بمبدأ معين ، ولا يكون رأيه فى نطاق اطار فكرى محدد بل أن هذا الرأى يتغير من موضوع إلى موضوع .

وليس فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية حظر على المستقلين من مباشرة حقهم السياسى إذ من حقه أن ينضم إلى الحزب الذى يرى أن مبادئه وأهدافه أقرب إلى ما يعتنقه من فكر أو أن يتجمع عدد من المستقلين ويضعوا لهم برنامجا آخر مختلف عن برامج الأحزاب القائمة ويتقدموا إلى لجنة الأحزاب لإنشاء حزب لهم وفقا لأحكام قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته (١) .

وإذا جاز لنا أن نبدى رأيا بشأن الخلاف بين أحزاب المعارضة وحزب الأغلبية فإننا نتفق مع حزب المعارضة فى عدم دستورية أحكام المشروع لمعارضته الصريحة لنص المادة ٦٢ من الدستور ، لكننا مع ذلك لا نتفق معهم فيما ذهبوا إليه من أن الانتخاب المباشر مرصود فقط للانتخاب الفردى . فالحقيقة أن الانتخاب المباشر يمكن أن يكون فرديا كما يمكن أن يكون بالقائمة . فهو يتحقق فى كلا النظامين حال استطاعة الناخب اختيار نائبه مباشرة وبدون وسيط . ويبدو أن زعماء المعارضة قد تصوروا أن الانتخاب

(١) النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٩ ، ص ٢١٠٠ .

بالقائمة انتخاب غير مباشر ، أى على درجتين ، باعتبار أن الحزب هو الذى يعد قائمة المرشحين ، ثم يقوم الناخبون بعملية الاختيار بين هذه القوائم ، فكان الانتخاب حينئذ يجرى على درجتين ، وهو تصور غير سليم (١) . ولا يتفق مع مدلول نظام الانتخاب غير المباشر كما هو مألوف فى الفقه الدستورى (٢) .

المطلب الثانى مثالب أو عيوب النظام الانتخابى للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لقد كان طبيعيا أن يجد فقه القانون الدستورى نفسه مدفوعا إلى دراسة هذا القانون والتعليق على أحكامه محاولا كشف النقاب عن أوجه مخالفته لأحكام الدستور .

ولم يقف الفقه فى تحليله لأحكام هذا القانون عند حد تبيان مدى اتفاق أحكامه مع الدستور القائم ، بل عمل جامدا على تبيان أوجه القصور الفنية التى اعترت تنظيم المشرع لأحكام الانتخاب التى تضمنها هذا القانون إذا ما قورنت بالأحكام التى أعتدها مشروعو الدول التى اعتمدت نظام الانتخاب بالقوائم .

وسوف نعرض لأوجه العيوب الدستورية والفنية التى شابته أحكام هذا القانون فى فرعين متتاليين .

(١) أنظر فى ذلك الدكتوروة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ وما بعدها .

(٢) وقد تمكن أنصار الحزب الوطنى من الرد على الحجة التى تمسكت بها المعارضة فى هذا الشأن بسهولة ويسر لمخالفتها للمفهوم الفنى لمدلول الانتخاب المباشر وغير المباشر .

الفرع الأول أوجه العيوب الدستورية لأحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لم يجمع فقه القانون الدستوري على أمر قدر اجماعهم على مخالفة أحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لأحكام الدستور . فأحكامه مخالفة للكثير من النصوص الدستورية التي ردت مبدأ تكافؤ الفرص ، ومبدأ المساواة بين المواطنين ، ومبدأ حرية الرأي وحرية التعبير عنه ، هذا فضلاً عن مصادره لحق أساسي عمل الدستور على صيانتها ، وهو حق المواطن في الترشيح لعضوية المجلس النيابي .

١ - تجاهل القانون لمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما في المادتين ٨ ، ٤٠ ،
ان الدستور قد عمل على تقرير مبدأ تكافؤ الفرص وجعل على الدولة التزاماً بتحقيقه . فنص في المادة الثامنة على أن تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين . كما عمل على اقرار مبدأ المساواة بينهم فنص في المادة الأربعين منه على أن المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة . ورأى الفقه ان القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد جاء مخالفاً لهذه المبادئ الدستوريين من ناحيتين :

الأولى : أن المشرع بإعتماده نظام القوائم الحزبية في المادة الخامسة مكرراً يكون قد إقام تفرقة بين المواطنين على أساس انتمائهم أو عدم انتمائهم إلى الأحزاب السياسية . فحال بين من لم

ير منهم الانضمام إلى أى حزب سياسى وممارسته لحقه فى الترشيح
لعضوية مجلس الشعب ، وأعطى حق الترشيح لسواهم من المواطنين
المنتمين لهذه الأحزاب . فالقانون قد أقام ، إذن متفرقة ، لا يقرها
الدستور بل ويتنكر لها لمخالفتها لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة
بين المواطنين (١) .

ومن ناحية أخرى ، ان القانون وقد تطلب - بمقتضى المادة
الثالثة فقرة ١ - تخصيص نسبة معينة من المقاعد النيابية للمرأة
فى الاحدى والثلاثين دائرة المبنية بالجدول الموافق له بالاضافة
إلى الأعضاء المقررين لها ، قد ميز بين المواطنين على أساس الجنس
(٢) وهو ما يتنافى مع تقرير الدستور لمبدأ المساواة الوارد فى
المادة ٤٠ سالف الذكر كما يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص . إذ
الأصل أنه ينبغى أن تجرى الانتخابات بين المرشحين ، رجلا كان أو
امراة ، واشترط تخصيص نسبة من المقاعد للنساء دون الرجال فيه
مساس بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لو لم تخصص هذه
المقاعد للنساء .

**مخالفة القانون لمبدأ حرية الرأى والتعبير عنه المنصوص عليه
فى المادة ٤٧ من الدستور :**

كفل الدستور حرية الرأى للمواطنين وحرية التعبير عنه ، فنص
فى المادة ٤٧ على أن حرية الرأى مكفولة ولكل انسان التعبير عن
رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل
التعبير ، فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمانا
لسلامة البناء الوطنى .^٤

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ٦٣٦ ، الدكتور
مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٠٨ ومابعدها .
الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٧ .

والقانون الانتخابي رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد جاء مخالفا للمادة الدستورية السابقة حين تطلب ضرورة انتماء المواطنين ، الذين يرغبون في الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، لأحد الأحزاب السياسية . ومؤدى ذلك اجبار الفرد ، إذا ما أراد الترشيح لعضوية المجلس النيابي ، على اعتناق فكر حزبي معين ، وهذا ما يتنافى مع حرية الرأي والاعتقاد التي كفلها الدستور صراحة في المادة ٤٧ منه .

تجاهل القانون لحق المواطن في الترشيح المنصوص عليه في المادة ٦٢ من الدستور :

لما كانت المادة ٦٢ من الدستور قد نصت على أن " للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح وأبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " فإنه بذلك يكون قد كفل للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح فلا يجوز من ثم ، لقانون يصدر عن البرلمان أن يصادر تلك الحقوق ، فيمنع المواطن من ممارستها وإلا كان هذا القانون غير دستوري .

ولما كان القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتسبين للأحزاب السياسية ، وهو ما يتضح من المادتين الخامسة مكررا والمادة السابعة عشرة فقرة أ اللتين أوجبتا أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق القوائم الحزبية ، ومن المادة السادسة فقرة أ التي جعلت تقديم صورة قائمة الحزب الذي ينتمى إليه المرشح والمثبت بها ادراجه فيها شرطا لازما لقبول طلب الترشيح شرطا لازما فإنه بذلك يكون قد منع المستقلين من ممارسة حقهم في الترشيح دون مقتضى ، ويكون القانون بذلك

قد خالف صريح نص المادة ٦٢ من الدستور (١) ، وجاء معطلا لحق دستوري .

على هذا النحو انتهى الفقه الدستوري - وشايعه في ذلك المشتغلون بالعمل السياسي - إلى عدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمخالفته أحكام الدستور .

الفرع الثاني أوجه العيوب الفنية لأحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

ان الدستور ، حينما يحيل إلى قانون الانتخاب في شأن تحديد النظام الانتخابي وطريقة اجرائه والأحكام التي تنظمه ، يكون قد فوض المشرع العادى فيما أحال إليه من أمور بشرط أن لا يأتى التنظيم الذى يضعه ذلك المشرع مخالفا لمبدأ أو أصل دستوري ، والا يتضمن هذا التنظيم مصادرة حرية أو الحق من الحريات أو الحقوق الدستورية أو حتى النيل منها .

والمشرع حين يضع هذا التنظيم بما يتضمنه من قيود وضوابط يكون له سلطة الملائمة والتقدير ، فلا يخضع في مباشرتها لرقابة الدستورية طالما أنه لم يخالف حكما من أحكام الدستور ، أو ينال من حق يكفله الدستور للمواطنين .

وفى رأينا أنه يعد من قبيل الأحكام والضوابط التي أوردها المشرع فى قانون الانتخاب ، والتي تدخل فى نطاق سلطته فى الملائمة والتقدير دون أن تكون محلا لاجراء رقابة الدستورية ، مبدأ

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦

اعتماد نظام القائمة المغلقة ، وقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب ، وقاعدة الحاق المقاعد المتبقية بالحزب الحاصل على اكثر الأصوات وغيرها من القواعد المشابهة التى عملت على محاباة حزب الأغلبية والتقليل من فرص الاقليات السياسية أى احزاب المعارضة .

ونرى أن هذه الأحكام ، وأن كانت لا تشوب النظام الانتخابى من وجهة النظر الدستورية ، وبالتالى تنجو من الرقابة الدستورية ، قد جاءت معيبة إلى حد كبير من الناحية الفنية . فكانت محلا لنقد مرير من الفقه ولهجوم شديد من جانب المشتغلين بالسياسة .

الشكل المغلق للقوائم يقلل من ديمقراطية النظام ،
يؤدى نظام القوائم المغلقة ، كما سبق ورأينا إلى اهدار حرية الناخبين فى اختيار ممثلهم ، إذ يكون على الناخب اختيار احدى القوائم بكل ما تضمنتها من اسماء دون أن يكون له امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفاً (١)

واختيار المشرع لهذا النوع من القوائم يؤدى ، من الناحية العملية ، إلى أن تكون سلطة الاختيار الحقيقية بيد قادة الأحزاب ، التى تقوم باعداد القوائم لا بيد الناخبين .

فحرية هؤلاء الآخرين محدودة حيث لا يستطيعون تنويع اختيارهم ، فكل ما لهم هو إما قبول القائمة باكملها أو رفضها باكملها (٢) .

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦ .

(٢) الدكتور مصطفى ابو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٦ .

وإذا غاب الفقه الدستوري على نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فقد رحب أغليتيه بالأخذ بنظام القوائم مع المزج .

فيقول الدكتور محسن خليل " وكم كان من الأوفق أن يأخذ المشرع بنظام المزج بين القوائم حتى تتحقق حرية الناخب فى اختيار أشخاص المرشحين من بين جميع أسماء كافة القوائم الانتخابية المعروضة فى الدائرة، ويشكل هو بإرادته واختياره قائمة من عنده من بين هذه الأسماء طبقا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة الانتخابية" (١).

وبعد أن أخذت الدكتورة سعاد الشرقاوى على نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة تقليل حرية الناخبين وتقليل ديمقراطية النظام استطردت قائلة " أن نظام المزج بين القوائم يعتبر أحد العناصر الأساسية لحق الناخبين الطبيعى فى اختيار ممثليهم إذ يكون نظام الانتخاب بالقائمة ديمقراطيا عندما يستطيع الناخب أن يمزج بين القوائم المرشحة فى الدائرة ليكون قائمة من اختياره " (٢) .

وفى رأينا أنه إذا كان نظام القوائم المغلقة ، الذى اعتنقه المشرع ، يودى إلى امدار حرية الناخبين ، فإن الذى يبرر اعتماده من جانب المشرع هو ضرورة الالتزام بقيد الـ ٥٠ ٪ من العمال والفلاحين الواردة بنص المادة ٨٧ من الدستور . وطالما أن المشرع الدستورى قد ظل متمسكا بهذا القيد فما كان بوسعهم ، وقد اختار نظام القوائم ، إلا أن يأخذ بالشكل المغلق لها رغم مثالبه

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف . المرجع السابق ، ص ٣٢٢ ، ٣٢٣ .

قيّد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب شرط شديد القسوة على أحزاب المعارضة :
وأينا كيف تطلب المشرع فى الفقرة الأخيرة من المادة السابعة عشرة ضرورة حصول أى حزب سياسى للتمثيل بالمجلس على نسبة من الأصوات تبلغ ٨ ٪ من عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية .

ومعنى ذلك أن الحزب الذى لم يحصل على هذه النسبة من الأصوات لا يمثل على الإطلاق بالمجلس ، وذلك بغض النظر عن فوزه فى بعض الدوائر [بعض المقاعد]

إن شرط الحصول على ٨ ٪ من مجموع الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب بالمجالس النيابية يعد شرطاً شديد القسوة بالنسبة للأحزاب الناشئة ، ويؤدى إلى الاعتماد عن تمثيل الاتجاهات السياسية فى المجالس النيابية رغم ما قد يكون لهذه الاتجاهات من انصار لدى هيئة الناخبين . وغالباً ما يتصور عدم حصول العديد من الأحزاب النامية .

ويتضح الشذوذ فى تطلب شرط الـ ٨ ٪ فى المثال التالى : لو تصورنا أن هناك عشرة أحزاب معارضة حصل كل منها على ٧,٩ ٪ من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية ، فإن هذه الأحزاب جميعها لن تحصل على مقعد نيابى واحد فى المجلس النيابى ، وأن الحزب الحائز على ٢١ ٪ من الأصوات يفسوز بجميع مقاعد المجلس . ففى هذا الفرض نجد أن ٧,٩ ٪ من أصوات هيئة الناخبين قد أهدرت وهى نتيجة غاية فى الشذوذ والغرابة ، إذ يتجاهل هذا الشرط مبدأ التمثيل النسبى وحكمة تقريره من وجوب تمثيل جميع الاتجاهات والأقليات السياسية داخل المجلس (١) .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستورى المصرى ، ص ٣٤٩ .

على أى حال فإن اشتراط حصول الحزب السياسى على ٨% كحد أدنى من الأصوات على مستوى الجمهورية للتمثيل فى المجلس يؤدى إلى الاضرار بالأحزاب الصغيرة ، ويباعد بينها وبين الوصول إلى مقاعد المجلس . وهو ما تحقق فعلا فى انتخابات مجلس الشعب ، التى أجريت عام ١٩٨٤ ، فلم يمثل بالمجلس من الأحزاب السياسية سوى حزبان هما /الحزب الوطنى لحصوله على ما يقرب من ٧٣% من عدد الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ، وحزب الوفد لحصوله على ما يقرب من ١٥,٥٠% من الأصوات على مستوى الجمهورية . أما بقية الأحزاب فلم تمثل بهذا المجلس لعدم حصول أى منها على نسبة الثمانية فى المائة من الأصوات .

هكذا عمل قيد الـ ٨% إلى إيقاع الغبن والظلم بالأحزاب النامية الصغيرة ، فحرمت من التمثيل بالمجلس لعدم حصولها على النسبة التى تطلبها المشرع الأمر الذى يتعارض مع جوهر وطبيعة نظام التمثيل النسبى الذى يعمل على تمثيل جميع الأحزاب السياسية ، كل بقدر قوتها الانتخابية ، أى بحسب ما نالته من أصوات (١) . ولقسوة شرط الـ ٨% لتمثيل الأحزاب السياسية بالمجلس ، انقسم الفقه الدستورى بين مطالب تخفيض هذه النسبة وبين مطالب بالغائها تماما ، حتى يتفق النظام الانتخابى لقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ مع طبيعة وجوهر نظام التمثيل النسبى .

فيشير الدكتور مصطفى أبو زيد إلى أنه " إذا كان المشرع المصرى ونحن فى بداية الحياة الحزبية ، يكره للأحزاب أن تقوم أو تتعدد فإن أقصى ما يمكن أن يفعله هو أن يأخذ بما أستقر عليه الوضع فى ألمانيا الغربية ، فيشترط فى الحزب - لكى يمثل

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩

بنسبة ما حصل عليه من أصوات - أن يكون له ٥٠ ٪ من الأصوات الصحيحة للناخبين على مستوى الجمهورية أو أن تكون الأصوات التى حصلت عليها قوائمه من شأنها أن تجعل له ثلاثة مقاعد فى أى محافظة (لو افترضنا أن نسبة الخمسة فى المائة غير موجودة) . (١)

ويرى الدكتور محسن خليل أنه كان الأولى بالمشروع عدم اشتراط أية نسبة معينة على مستوى الجمهورية للتمثيل النيابى (٢) والاكتفاء بتوزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية طبقا لنسبة عدد الأصوات التى تحصل عليها قائمة كل حزب ، ويكون بذلك قد حققنا الهدف من نظام التمثيل النسبى (٣) .

ونحن نرى أن نسبة الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب كانت نسبة مغالى فيها إلى حد كبير ، فى الوقت الذى كانت فيه الأحزاب السياسية عندنا فى دور التكوين والنمو ، وفى الوقت الذى فتح فيه النظام السياسى عندنا أبوابه للأحزاب السياسية وشجعها على دخول الساحة السياسية . وقد يقول قائل إن شرط الثمانية فى المائة يعمل على الحد من كثرة الأحزاب السياسية داخل مجلس الشعب ، وما يترتب على تلك الكثرة من أضرار فى العمل البرلمانى . ولكن هذا القول مردود عليه بأن الأحزاب السياسية عندنا فى مصر لم تبلغ بعد من الكثرة التى تقابلها فى الدول الأخرى .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٢٤٩ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩ .
(٣) الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠١ حيث يرى أن هذا الشرط جدير بإعادة النظر فيه بل وبإلغائه .

انها قليلة العدد لا تبلغ الستة ، وكان الأولى بالمشرع أن يعمل على تشجيعها والسماح لها بدخول حلبة الحياة السياسية ويعمل على تمثيلها داخل المجلس ان كنا نريد حياة أكثر ديمقراطية فلا نتطلب أية نسبة للتمثيل بالمجلس على مستوى الجمهورية .

وإذا كانت المذكرة الايضاحية للقانون قد هدفت بتبريرها: لشرط الثمانية فى المائة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب السياسية إلى استبعاد الأحزاب التى لا يكون لها قاعدة جماهيرية ، فإنه يكفى لتحقيق ذلك فى رأينا مجرد حصول الحزب فى بعض الدوائر على رقم القاسم الانتخابى الذى يمثل الحد الأدنى اللازم. توفره لشغل مقعد النيابة - فيمثل بقدر حصوله على عدد المرات منه.

اضافة المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكثر الأصوات يتضمن محابة لحزب الأغلبية :

لقد أراد المشرع فى النظام الانتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن يحابى الأحزاب القوية وهى تنحصر عندنا فى حزب واحد هو الحزب الوطنى حزب الحكومة، فنص فى المادة السابعة عشرة من هذا القانون على أن " تعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات".

ان المشرع المصرى قد تجاهل، بإعتماده هذه القاعدة التحكيمية (إعطاء جميع المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكبر الأصوات) ، ما تتبعه الدول العربية فى تطبيق نظام القوائم، من قواعد حسابية تطبق فى شأن توزيع القواعد المتبقية، مثل قاعدة أكبر البقايا أو أكبر المتوسطات ، أنه رفض الاستعانة بخبرة الدول المجربة فى هذا المجال ومال إلى محابة حزب الأغلبية

نشوء النظام الانتخابي بأكمله لابتعادنا عن تحقيق العدالة لمجهر نظام التمثيل النسبي .

وكنا نود لو أن المشرع عندما قد أخذ بقاعدة أكبر البقايا التي يتم على أساسها توزيع البقايا من المقاعد على قوائم الأحزاب التي يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستعملة. فهذه القاعدة تمنح فرصا كبيرة للأحزاب الصغيرة للتمثيل بالمجلس والفوز ببعض المقاعد. وكم كان جديرا بالمشرع أن يعمل على رعاية الأحزاب الصغيرة وتشجيعها بدلا من محاباة حزب الأغلبية بإعطائه جميع المقاعد المتبقية وفقا لهذه القاعدة التحكيمية ونحن لانفق مع ما ذهب إليه المذكرة الايضاحية لهذا القانون في تبريرها لهذه القاعدة التحكيمية " بأن المشروع قد اختار أيسر تلك الوسائل تنفيذًا " . بل نعيب عليها تجاهلها للقواعد الفنية المتعارف عليها في جميع الأنظمة التي اتبعت نظام الانتخاب بالقوائم (١) . فالأمر لا يجب أن ينظر إليه من زاوية أيسر أو أصعب القواعد بشأن توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب بقدر ما يجب اختيار القاعدة التي تحقق الهدف من اعتناق نظام التمثيل النسبي وهو تحقيق العدالة (٢) .

(١) وقد طالبت أحزاب المعارضة أثناء مناقشتها الاقتراح بمشروع القانون المعدل عن القاعدة السابقة والأخذ بقاعدة أكبر البقايا ورات أن حرمان الأقلية من الأصوات التي حصلت عليها ومنحها لحزب الأغلبية أمر لا يجد ما يبرره . كما طالب أعضاء الحزب الوطني بتطبيق قاعدة أكبر البقايا ، وتم فعلا تعديل الاقتراح وفقا لقاعدة أكبر البقايا إلا أن هذا الاقتراح قد رفض من جانب الأغلبية وصدر النص النهائي بالصيغة التي جاء بها نص المادة السابعة عشر من القانون .

مضبطة مجلس الشعب، الجلسة ٨٦ في ١٩٨٢/٧/٢٠ طبعة مؤقتة ص ٢١ .
أشار إليها الدكتور محمد الشرقاوي ، المرجع السابق ، ص ٣٣٩ .

(٢) راجع بشأن النقد الموجه إلى قاعدة منح البقايا من المقاعد لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات .

القاء عبء استكمال نسبة العمال والفلاحين على عاتق الأحزاب الصغيرة يؤدي إلى إرهابها؛

لم يقف المشرع في القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ عند ح محاربة حزب الأغلبية بتقريره ترحيل الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب التي لم تحصل على نسبة الثمانية في المائة على مستوى الجمهورية إلى قوائم الحزب الذي حصل على أكثر الأصوات وتعزيزه بمنح الأصوات المتبقية بعد إجراء التوزيع الأولي لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات وهو حزب الأغلبية بل أراد أيضا أن يرهق كامل الأحزاب الصغيرة التي تم تمثيلها بالمجلس (١) فنص في المادة السابعة عشرة على أن " يلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتي لها أن تمثل باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة على حدة".

وكان من الواجب القاء هذا العبء على عاتق الأحزاب الكبيرة والحاصلة على أكبر الأصوات .

١- الدكتور مصطفى عفيفي : المرجع السابق ، ص ٢٨٣ والدكتورة معاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨ ، الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ١٩٨٨ ، ص ٦٥ .
(١) الدكتور معاد الشرقاوي ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ ، الدكتور مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .

المطلب الثالث

موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

المحكمة تقضى بعدم الدستورية :

بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ أودع الأستاذ أحمد كمال حسن خالد طعنا أمام المحكمة الدستورية العليا طالبا الحكم بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب، والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، والفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ (١) .

وقد دفعت الحكومة أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاصها بنظر الدعوى تأسيسا على أن العدول عن نظام الانتخاب الفردى إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بموجب القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليه والمعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب هو من المسائل السياسية إذ يتصل

(١) وتتحصل الوقائع فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٣٦٠٨ لسنة ٣٨ قضائية أما محكمة القضاء الإدارى طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٤ بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، وقرار وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ بفتح باب الترشيح لمضوية مجلس الشعب ، وقرار مدير أمن القاهرة فى برفض قبول أوراق ترشيحه لمضوية مجلس الشعب . والحكم فى الموضوع أصليا بإلغاء القرارات الثلاثة المطعون عليها لبطانها واحتياطيا بوقف القرار الصادر بقبول القوائم للمرشحين وبإجراء الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ولما قضت محكمة القضاء الإدارى بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الطعن فى قرار رئيس الجمهورية ورفض طلب وقف تنفيذ القرارات الأخرى ، بحكمها الصادر بتاريخ ٨ مايو ١٩٨٤ ، طعن المدعى على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٩٣٩ لسنة ٣٠ قضائية ودفع بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فرغصت له المحكمة فى رفع دعواه بعدم الدستورية .

بالنظام السياسي الداخلي الذي أصبح يُعد تعديل المادة الخامسة من الدستور في ٢٢ مايو ١٩٨٠ يقوم على أساس تعدد الأحزاب ومن ثم ينأى هذا العدول عن رقابة المحكمة الدستورية العليا ويخرج عن اختصاصها .

وقد ردت المحكمة على هذا الدفع بقولها " .وحيث أن هذا الدفع مردود بأن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب وقد صدر في شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وهو الحق الذي عنى الدستور بالنص عليه وعلى كفالاته والذي لا ينبغي على سلطة التشريع الا تنال منه والا وقع عملها مخالفا للدستور فإن القانون المذكور لا يكون قد تناول مسائل سياسية تنأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة ، ويكون الدفع المبدي منها بعدم اختصاص المحكمة قائما على غير أساس متعيئا رفضه .؟.

وبعد أن قررت المحكمة عدم قبول الدعوى بالنسبة للطعن على الفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ لعدم تحقق اتصال المحكمة بهذا الشق من الطلبات اتصالا مطابقا للأوضاع المقررة قانونا وكذلك عدم قبولها بالنسبة للطعن على بعض مواد القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ (المادة الثالثة ، والتاسعة ، والخامسة عشرة ، والسادسة عشرة ، والثامنة عشرة) لانتفاء المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، انتهت المحكمة إلى قبول الدعوى بالنسبة للمواد الخامسة مكررا والسادسة فقرة أ والسابعة عشرة فقرة أ حيث تضمنت أحكام هذه المواد استيفاء شرط المصلحة للطاعن وانتهت المحكمة في جلستها العلنية المنعقدة في يوم ١٦ مايو ١٩٨٧ إلى قبول الطعن وفي الموضوع الحكم بعدم دستورية المواد السابقة .

وحيث أن مما ينعاه الطاعن على المواد الخامسة مكرر والسادسة
فقرة (أ) والسابعة عشر "فقرة أ" من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢
المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، إنها قصرت حق الترشيح
لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فإنها
تكون قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب
من حق كفله لهم الدستور في المادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأ تكافؤ
الفرص والمساواة المنصوص عليهما في المادتين ٨ و ٤٠ من الدستور

وحيث أن المادة ٦٢ من الدستور التي وردت في الباب الثالث
منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة تنص على أن "
للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأي في الاستفتاء وفقا
لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " ومؤدى ذلك أن
الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة ، ومن بينها حق
الترشيح الذي عني الدستور بالنص عليه صراحة مع حق الانتخاب
وابدء الرأي في الاستفتاء ، اعتبرها الدستور من الحقوق العامة
التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها ، لضمان
اسهامهم في اختيار قياداتهم وممثلهم في ادارة دفة الحكم ورعاية
مصالح الجماعة ، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في
ممارسة تلك الحقوق وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة
العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به في أكثر
مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالقيادة الشعبية ، ومن ثم فإن
القواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيميا لهذه الحقوق يتعين ألا
تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها ، وأن لا تخل القيود التي
يضعها المشرع في مجال هذا التنظيم بمبدأ تكافؤ الفرص
والمساواة لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور بما نص عليه في
المادة ٨ من أن " تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين " وفي
المادة ٤٠ من أن " المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون في

الحقوق والواجبات العامة ، لا تميز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

وحيث أنه لما كان مؤدى المواد الخامسة مكررا والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليها أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها ادراجه فيها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة اسمائهم بقوائم هذه الأحزاب وحرم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى من طبيعته ومتطلبات مباشرته .

لما كان ذلك وكان حق الترشيح من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين فى المادة ٦٢ منه وفقا لما سبق بيانه ، ومن ثم فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق على ما سلف ينطوى على اضرار لأصله واخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور .

وحيث أنه لا يقدح فى هذا النظر ما ذهبت إليه الحكومة من أن المشرع يملك بسلطته التقديرية وضع شروط يحدد بها المراكز القانونية التى يتساوى فيها الأفراد أمام القانون وأنه وقد جعل الانتماء إلى الأحزاب السياسية شرطا لممارسة حق الترشيح فإنه يكون قد استعمل سلطته التقديرية المخولة له اعمالا للتفويض الدستورى الذى تضمنته المادة ١٧ من الدستور حين أحلت فى تنظيم مباشرة المواطن للحقوق الدستورية الواردة فيها إلى القانون دون وضع قيود محددة لهذا التنظيم . ذلك أنه وأن كان الأصل فى

سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بقيود محددة ، وأن الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملاءمة إصدارها ، إلا أن هذا لا يعنى إطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الترشيح ينبغى ألا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها إذ حرمت غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح . ومن ثم تكون هذه للنصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلها الدستور وحرمت منها طائفة من للمواطنين ، فجاوز المشرع بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق الأمر الذى يحتم إخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

وحيث أنه لا ينال كذلك مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن مباشرة الحقوق السياسية ومن بينها حق الترشيح أصبح غير جائز إلا من خلال الانتماء إلى الأحزاب السياسية بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور ونصها على أن النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب ، ذلك أن الدستور إنما يستهدف من النص على تعدد الأحزاب العدول عن صيغة التنظيم السياسى الوحيد المتمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان يضطلع بمسؤوليات العمل الوطنى فى المجالات المختلفة دون أن يجاوز ذلك إلى المساس بالحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور ومن بينها حق المواطن فى الترشيح المنصوص عليها فى المادة ٦٢ منه بإعتبار أن النصوص الدستورية لاتنفصل عن أهدافها ويتعين تطبيقها مترابطة متكاملة .

وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بعدم دستورية المواد الخامسة مكرر والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

الفصل الثالث

نظام الانتخاب المختلط

الجمع بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

لقد ترتب على هجوم الفقه الدستوري والمشتغلين بالسياسة من زعماء المعارضة على القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن بدأ المشرع يفكر أو على نحو أجدى في ضرورة إعادة النظر في شأنه ، ويقر للمستقلين بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب .

ويبدو أن المشرع قد استشعر هذه الضرورة إزاء ما تقدم به الأنصار من طعون (١) على هذا القانون أمام المحكمة الدستورية العليا خاصة بعد أن أبانت هيئة المفوضين بذات المحكمة عن جديده الأمر ، فأسرع وقبل أن تقول المحكمة الدستورية كلمتها ، بتعديل ذلك القانون ، فاصدر لهذا الغرض القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ في ٣١ ديسمبر من عام ١٩٨٦ ، وإيماناً منه بأن "إحداثه الأخذ بنظام القوائم الحزبية في مصر لا يكون حائلاً دون تعديل هذا النظام وتطويره في ضوء ما اسفرت عنه تجربته في المدى القصير الذي طبق فيه مما قد يشوبه من بعض أوجه القصور" (٢) .

المشرع يفاضل بين اقتراحات ثلاثة بمشروعات قوانين بشأن النظام الانتخابي لمجلس الشعب :

١- تقدم ثلاثة من أعضاء مجلس الشعب بإقتراحات بمشروعات

(١) وكان أهمها الطعن الذي تقدم به الأستاذ/ أحمد كمال حسن خالد بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ والذي صدر بشأن الحكم القاضي بعدم دستورية هذا القانون في ٨٧/٥/٨٦

(٢) تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الاقتراحات بمشروعى القانونين المقدمين بشأن بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب وتعديلاته - النشرة التشريعية العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧-٣ .

قوانين لتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن العضوية لمجلس الشعب .

الاقتراح الأول : وقد تقدم به المغفور له العضو المستشار ممتاز نصار ، ويخلص هذا الاقتراح إلى إلغاء العمل بنظام الانتخاب بالقوائم واعتماد نظام الانتخاب الفردي . وقد كُذِّفَ مقدم الاقتراح عن أوجه عدم الدستورية التي شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كمخالفته لنص المادتين ٩٤ ، ٦٢ من الدستور وكذلك مخالفته لصحيح تفسير نص المادة الخامسة منه (١) .

وانتهى مقدم الاقتراح إلى القول " ولذلك نقترح العودة إلى نظام الانتخاب الفردي السابق ، وهو النظام الذي كان في ذهن المشرع الدستوري عند وضع دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، كما أنه النظام الذي طبقته مصر طيلة تجربتها الدستورية وثبتت صلاحيته ومسايرته لظروفنا الخاصة " .

الاقتراح الثاني : وقد تقدم به العضو كمال الشاذلي وتحصل أهم المبادئ الأساسية للتعديلات التي استحدثها المشروع ، في :
١ - الجمع ، في انتخابات أعضاء مجلس الشعب في كل دائرة ، بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي .
وبذلك تتحقق مزايا الانتخاب بالقوائم الحزبية دون ما حرمان للمواطنين غير المنتمين للأحزاب من حق ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب " .

(١) كما أبان الاقتراح عن بقية الميوب التي شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ راجع المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون المقدم من العضو ممتاز نصار بشأن تعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

٢ - اعلان انتخاب الفرد الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة أيا كانت الصفة التى رشح بها . أما بالنسبة للمرشحين بالقوائم الحزبية فتعطى كل قائمة عددا من مقاعد الدائرة بنسبة ما حصلت عليه من أصوات صحيحة على أن توزع باقى المقاعد على القوائم التى حصلت على نصف المتوسط الانتخابى للدائرة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية للقائمة الحاصلة على أكبر الأ صوات .

أى أن المشرع يأخذ بقاعدة الأغلبية بالنسبة للإنتخاب الفردى وبقاعدة التمثيل النسبى بالنسبة لمرشحي الإضراب .

٣ - إلغاء المقاعد المخصصة للنساء فى الدوائر التى نص القانون السابق على ضرورة تمثيل النساء بها " ثقة بأن المرأة قد أصبحت تلعب دورا هاما فى الحياة السياسية داخل الأحزاب " .

٤ - الأخذ بنظام الإنتخابات التكميلية " وإلغاء النص على وجوب أن تتضمن كل قائمة حزبية عدد من المرشحين الإحتياطيين مساويا لعدد المرشحين الأصليين " (١) .

الإقتراح الثالث: وقد تقدم به العضو الدكتور ميلاد حنا (٢)
تضمن هذا الإقتراح أموراً ثلاثة هي :

١ - السماح بتكوين قائمة حزبية يكون تشكيلها من أكثر من حزب انطلاقاً من أن " الأحزاب السياسية لا زالت فى مرحلة التكوين ، ومن غير المستطاع لها جميعاً أن تغطي المرشحين فى كافة القطر ،

(١) المذكرة الإيضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من العضو كمال الشاذلى ، النشرة التشريعية ، العدد الثانى عشر ، ديسمبر ١٩٨٦ ، ص ١٦٩٤ .

(٢) راجع المذكرة الإيضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من الدكتور ميلاد حنا . النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠١ .

وهو ما يسمح به التعديل المتضمن فى المادة الخامسة مكرر (من القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣، فيمكن أن تكون القائمة الحزبية من مرشحى حزب واحد ، كما يمكن أن تكون من مرشحى أكثر من حزب؟

٢ - تعديل نص المادة السابعة عشرة على نحو يهدف إلى تحقيق غرضين :

(أ) أن الحزب الذى يحصل على أكبر الأصوات يكون لديه أكبر عدد من الأعضاء ، ومن ثم يجب أن يتحمل هو عبء الموائمة لوجوده وتحقيق النص الدستورى والخاص بحتمية تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل عن ٥٠ ٪ .

(ب) إلغاء شرط الثمانية فى المائة من الأصوات على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب السياسية .

٣ - تخفيض من الترشيح لمجلس الشعب إلى ٢٨ سنة بدلا من ٣٠ لإعطاء أفرصة الترشيح أمام الشباب الذى يمثل فى مجموعه أكثر من نصف المجتمع .

رأى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب ، وقد انتهى رأى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب إلى رفض الاقتراح بمشروع القانون الأول "لما استبان لها من أنه يقوم على أساس العوده كلية إلى نظام الانتخاب الفردى ، هذا النظام الذى يجعل المعركة الانتخابية تدور حول الأشخاص أساسا ، وهو ما يعتبره كامله عن الفلسفة التى اعتنقها المشرع والمجلس الموقر حينما اختار نظام الانتخاب بالقائمة النسبية بالأمس القريب" كما رفضت اللجنة التعديلات التى تضمنها الاقتراح الذى تقدم به الدكتور ميلاد حنا ، والذى اعتبرته مجرد اقتراح بتعديل الاقتراح الأساسى المقدم من العضو كمال الشانى .

وانتهى رأى اللجنة إلى الموافقة على التعديلات التى تضمنها الإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى مع ادخال بعض التعديلات التى استهدفت احكام صياغة بعض مواد وتعديل موضوعى لبعض مواد القانون ~~لكونه يعالجها~~ إعتود القانون القائم من قصور ، إذ جمع بين مزايا الانتخاب بالقائمة الحزبية مع التمثيل النسبى وبين مزايا الانتخاب الفردى . وبذلك يكون قد جمع بين مزايا النظامين مما يكون له أبلغ الأثر فى دعم النظام النيابى فى عمومته وفى تحقيق تمثيل أفضل لأرادة الناخبين " .

رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى:

لم يختلف تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، فيما يتعلق بالمشروعين المقدمين من السيد ممتاز نصار والسيد كمال الشاذلى ، عن تقرير نظيرتها بمجلس الشعب ، إذ رفضت اللجنة المشروع الذى تقدم به الأستاذ ممتاز نصار لأن " هذا المشروع يقوم على أساس العودة إلى نظام الانتخاب الفردى ، وهو النظام الذى عدل عنه كنظام لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ، هذا بالإضافة إلى أنه على ما يبين من مذكرته الإيضاحية ينطوى على عناصر متناقضة " كما قررت اللجنة قبولها للإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - والذى يجمع بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة - لأن " الإقتراح بمشروع قانون المقدم من السيد العضو يعالج ما أسفرت عنه تجربته فى المدى القصير مما قد شابه من أوجه القصور فيه وبهذا يحقق هذا المشروع الغاية المرجوة منه وهو تطوير النظام الانتخابى الحالى واصلاحه عن طريق القضاء على ما يشوبه من أوجه القصور " .

ورأت اللجنة : فيما أخذه مشروع القانون - والذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - من الجمع فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام

الانتخاب الفردي ما يحقق مزايا الانتخاب بالقوائم الحزبية ، وما يكفل أيضا لغير المنتمين إلى أى حزب سياسى حقهم فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب وفقا لحكم المادة ٦٢ من الدستور ، بحيث يسهم الجميع سواء كانوا منتمين إلى أحد الأحزاب السياسية أو غير منتمين ، فى الشؤون السياسية لبلادهم " (١) .

وتقتضى دراسة النظام الانتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن نعرض لطبيعته ، باعتباره نظاما مختلطا جمع فيه المشرع بين الانتخاب بالقوائم الحزبية على أساس التمثيل النسبى والانتخاب الفردي على أساس الأغلبية ، ثم لتقديره مبنيين أوجه المثلث والعيوب التى شابت هذا النظام وموقف القضاء الدستورى منه .

- وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية

المبحث الأول : فى الطابع المختلط لنظام الانتخاب طبقا

لل قانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

المبحث الثانى : فى تقدير نظام الانتخاب المختلط الذى

تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

(١) راجع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الاقتراحين بمشروعى القانونين المقدمين من السيدين كمال الشاذلى والمستشار ممتاز نصار عضوى مجلس الشعب بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته . النشرة التشريعية المجلد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٣ .

المبحث الأول الطابع المختلط للنظام الانتخابى طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

جمع نظام الانتخاب الذى قرره القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى، حيث نصت المادة الخامسة مكرر على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى".

كما جمع هذا النظام أيضا بين نظام التمثيل النسبى بالنسبة لقوائم الحزبية ، وبين نظام الأغلبية بالنسبة للمرشح الفرد . وهو ما يتضح من نص المادة السابعة عشرة فقرة أولى وحرفيته " يعلن انتخاب المرشح الفردى الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات لصحيحة فى دائرته الانتخابية ويعلن انتخاب باقى الأعضاء لممثلين للدائرة الانتخابية طبقا لنظام القوائم الحزبية عن طريق إعطاء كل قائمة حزبية عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل " .

ولسوف نعرض لنظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل نسبى ، ثم نعرض لنظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية بذلك فى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : فى نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى

المطلب الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية .

المطلب الأول الانتخاب القائمة مع التمثيل

نتعرض فى هذا المطلب لدراسة أحكام الانتخاب بالقائمة وأحكام نظام التمثيل النسبى التى جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى فرعين على النحو التالى :

الفرع الأول : فى نظام الانتخاب بالقائمة
الفرع الثانى : فى نظام التمثيل النسبى

الفرع الأول الانتخاب بالقائمة

رأينا أن المشرع قد عمل على الاحتفاظ بنظام القوائم ، ولم ير العدول عنه كلية إلى نظام الانتخاب الفردى ، بل أخذ بنظام مختلط جمع فيه بين النظامين بحيث يأتى بعض أعضاء المجلس عن طريق القوائم الحزبية ، ويأتى البعض الآخر فرادى عن طريق الانتخاب الفردى .

أغلبية الأعضاء يأتون المجلس عن طريق القوائم :

إذا كان مجلس الشعب يتألف من أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً كما تنص على ذلك المادة الأولى من قانون المجلس ، وكان عدد الدوائر الانتخابية ، وفقاً للمادة الثالثة من ذات القانون ، يبلغ ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، فإن الغالبية العظمى من الأعضاء يأتون إلى المجلس بطريق القوائم . وهذه الغالبية يبلغ عددها ، على وجه التحديد ، أربعمائة عضواً ، أما الأعضاء الباقون وهم الثمانية والأربعون فكانوا يأتون إلى المجلس بطريق الانتخاب الفردى . هكذا شاء المشرع أن يعطى أولوية لنظام القوائم فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب حينما قرر فى المادة الخامسة مكرراً من القانون

رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " ويكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " وإذا كان المشرع قد أبقى على أسلوب الإنتخاب بالقائمة بالنسبة لعدد كبير من أعضاء مجلس الشعب، فكيف كان تنظيمه لهذا الأسلوب ؟ وما هى الأحكام التى استحدثها فى هذا الشأن ؟

لقد أبقى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أغلب الأحكام الضابطة لنظام الإنتخاب بالقوائم الذى سبق وأن قرره فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

١ - الإبقاء على الشكل الحزبى للقوائم :

لقد تطلب المشرع فى القوائم التى يتم على أساسها الإنتخاب أن تكون حزبية ، بأن تكون صادرة عن احدى الأحزاب الرسمية فى الدولة ، وان لا تتضمن عدداً للقوائم سوى اشخاصا ينتمون إلى الحزب صاحب القائمة . ويستفاد ذلك مما قرره الفقرة الثانية من المادة الخامسة مكرر بقولها " ويكون لكل حزب قائمة خاصة ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " ، كما يستفاد أيضاً مما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة السادسة من ذات القانون من انه " وعلى المرشح فى قائمة حزبية أن يرفق مع طلب الترشيح صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى إليه مثبتاً بها ادراجه فيها " كما أبقت المشرع على الحظر الذى أورده فى القانون السابق ، وهو حظر دمج القوائم الحزبية واعداد قوائم مشتركة لحزبين أو أكثر .

إذ يجب أن يكون لكل حزب قائمته الخاصة ، فلا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد . هكذا أصر المشرع على رفضه لإمكانية قيام تحالف بين الأحزاب القائمة (١) .

٢ - الاحتفاظ بالشكل المغلق للقوائم :

كما احتفظ المشرع فى القانون الجديد بنظام القوائم المغلقة ، وهو ما يستخلص من الفقرة الثالثة من المادة الخامسة مكرر ، من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ حيث نصت على أنه " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل فيها ، وبإبطال الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين أكثر من قائمة " . ومن ثم فلا يستطيع الناخب أن يعد قائمة خاصة يمزج فيها بين مرشحين لأكثر من حزب ، وهو ما يسمى بنظام القوائم مع المزج ولا يستطيع حتى إعادة ترتيب أسماء المرشحين داخل القائمة الواحدة ، وهو ما يسمى بأسلوب التصويت مع الأفضلية .

على هذا النحو يكون المشرع قد رفض اعتماد نظام القوائم مع المزج ، ذلك النظام الذى مثل أمنية عند البعض من الفقه الدستوري المصري كما سبق القول .

٣ - إلغاء المقاعد المخصصة للمرأة فى بعض الدوائر الانتخابية:

قلنا أن المشرع كان قد احتجز للنساء بمقتضى المادة الثالثة فقرة أ من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، احدى وثلاثين مقعدا بمجلس الشعب .

(١) وقد سبق أن أشرنا إلى أن اللجنة الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب قد رفضت الاقتراح بمشروع قانون والذي كان يجيز تكوين قائمة تضم مرشحين لأكثر من حزب .

فنص على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون . ويتعين أن تتضمن كل قلمة في الدوائر الإحدى والثلاثين المبينة بالجدول المذكور عضوا من النساء بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين .

وجاء المشرع في القانون الجديد رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وأبدل بالفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، في شأن مجلس الشعب وتعديلاته ، نص المادة الثالثة الفقرة الأولى التي قضت بأن "تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون " . والذي يبين من ذلك أن المشرع في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد ألغى العبارة التي تقتضي بتخصيص مقعد واحد للنساء في كل دائرة من الإحدى والثلاثين دائرة التي حددها الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونتيجة لإلغاء العبارة السابقة ، نص القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أن يحذف من الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب ، عبارة " يضاف اليهم عضو من النساء " وأن يعدل عدد أعضاء الدوائر الانتخابية بإضافة واحد إلى العدد المحدد في كل دائرة من الدوائر الانتخابية الإحدى والثلاثين التي وردت في ثنائها هذه العبارة ١ .

وقالت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى في تقرير موافقتها على إلغاء تخصيص مقعد للمرأة في ٣١ دائرة

انتخابية " ان الثقة فى الدور المهم الذى تلعبه المرأة فى الحياة السياسية وداخل الأحزاب التى يقوم عليها نظامنا السياسى ، تلك الثقة التى تدعو إلى إلغاء هذا التخصيص تحقيقاً لمبدأ أساسى نص عليه الدستور من أن " المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

على أنه يلاحظ أن إلغاء المشرع بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ للمقاعد التى خصصها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ للنساء لا يعنى استبعاد المرأة من الترشيح للمجالس النيابية بمقتضى القوائم الحزبية . إذ يكون للأحزاب الحرية الكاملة فى ترشيح من تريد ترشيحه من الرجال أو النساء ، بل وتستطيع هذه الأحزاب ، إن شاءت ، أن تجعل جميع مرشحيها فى القائمة من النساء دون الرجال . فالمشرع قد رفض فى هذا القانون أن يقر للمرأة بحق تتفوق به على الرجل ، وأبى أن يفرضها على هيئة الناخبين فى تلك الدوائر .

والمشرع بإلغائه المقاعد المخصصة للنساء على النحو السابق ، يكون قد تدارك الوضع الشاذ الذى احتلته المرأة منذ عام ١٩٧٩ بمقتضى القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن العضوية لمجلس الشعب ، وغيره من القوانين (١) . على أى حال فقد أحسن المشرع صنعاً بإلغائه مبدأ وجوب تخصيص بعض المقاعد للمرأة فى مجلس الشعب ، لمخالفة هذا المبدأ للأسس الديمقراطية التى توجب الإقرار بحق الناخبين فى اختيار نوابهم دون وصاية عليهم من جانب أحد ، حتى من المشرع

(١) مثل قانون الأحوال الشخصية .

وكان بعض الفقه قد تصور أمام تغير الظروف أن يعدل المشرع عن هذا الوضع الشاذ الذى تقرر للمرأة منذ عام ١٩٧٩ ولكن المشرع للأسف الشديد ، فى نظره قد أصر عليه وأبقىه فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ...
الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٠٩ ، ٣١١ .

نفسه . هذا فضلا عن مخالفة هذا المبدأ لنصوص الدستور التى تقضى بالمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة .

٤ - العودة لنظام الانتخابات التكميلية:

عاد المشرع مرة أخرى لنظام الانتخابات التكميلية فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، بعد أن تم هجرها بمقتضى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

فنصت المادة الثامنة عشرة من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . وإذا كان العضو الذى خلا مكانه من بين المنتخبين بفائز حزبية اقتصر حق الترشيح على الأحزاب الممثلة بالمجلس . وفى طريق الانتخاب بالقوائم ، ويتعين فى جميع الأحوال مراعاة نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين عن كل دائرة على حدة ، وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه ، على أن يعلن فوز القائمة التى تحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة متى كان المرشح لمقعد واحد وإلا طبق حكم المادة السابعة عشرة " .

ومقتضى النص السابق أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء بالمجلس إلى سبب من الأسباب - وفاته أو استقالته أو إسقاط العضوية عنه مثلا - فيتم شغل مكانه بإنتخاب جديد ، أى بمقتضى انتخاب تكميلى . ويجرى هذا الإنتخاب بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . فإذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم انتخابه على أساس الإنتخاب الفردى ، تم انتخاب العضو الجديد بطريق الإنتخاب الفردى، أما إذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم

انتخابه أساس الانتخاب بالقائمة. تم انتخابه ذات الطريقة، أى على أسس الانتخاب بالقائمة.

على أن المشرع لم يترك لجميع الأحزاب بالدولة حق دخوله الانتخابات التكميلية ، بل جعله مقصورا على الأحزاب الممثلة بالمجلس عن طريق القوائم ، فلا تستطيع الأحزاب التى تم استبعادها ، لعدم حصولها على شرط الثمانية دس العاكة من أصوات الناخبين التى اعطيت صحيحه على مستوى الجدهورية ، الاشتراك فى الانتخابات التكميلية فى الدائرة التى خلا فيها مكان العضو . وهو أمر بديهي ، لأن الحزب الذى لم يحصل فى الانتخابات الأصلية ، وعلى مستوى جميع الدوائر ، على هذه النسبة لمن يستطيع بدها أن يحصل عليها فى حالة إجراء الانتخابات فى دائرة واحدة . حال الإ انتخاب التكميلى .

وازاء اعتناق المشرع من حديد لنظام الانتخابات التكميلية ، فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، كان من الطبعى أن يجرى تعديلا على المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فاستبدل بعبارة " ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين مساويا له طبقا للجدول المرافق ... " ، الوارد فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، عبارة " ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحدا " وبذلك لم يتطلب المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن تتضمن القائمة عددا من الأعضاء الاحتياطيين بجانب الأعضاء الأصليين .

وقد جاء فى تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، تبريرا لعودة المشرع إلى نظام الانتخاب التكميلى ، " أن

إلغاء الأخذ بنظام العضو الاحتياطي الذي يحل محل العضو الأصلي إذا خلا مكانه أثناء مدة عضويته ، بحيث إذا خلا هذا المكان يجري الانتخاب لاختيار العضو الذي يحل محل العضو الذي خلا مكانه وذلك تطبيقاً لما تقضى به المادة ٩٤ من الدستور من أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلفه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان وتكون مدة العضو الجديد هي المدة المكتملة لمدة عضوية سلفة " (١) .

المشرع يقيم تفرقه بين مرشحي القوائم والمرشح الفرد بشأن إعمال قاعدة الفوز بالتزكية ،

رأينا أن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد رفض الاعتداد بمبدأ الفوز بالتزكية في الحالة التي لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من قائمة حزبية ، فنص في المادة الخامسة عشرة منه على أنه " إذا لم تقدم في الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية أجرى الانتخاب في ميعاده ، ويعلن انتخاب المرشحين الواردة أسماؤهم بالقائمة المقدمة ما دامت قد حصلت على ٢٠٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة " .

على أن المشرع في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد أضاف مرة ثانية إلى هذه المادة نص فيها على أنه " وإذا لم يتقدم لإنتخاب الفردي في الدائرة الانتخابية أكثر من مرشح واحد أعلن فوزه بالتزكية " .

والذي يبين من عدم مساس المشرع بنص المادة الخامسة عشرة في القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أنه قد أصر على عدم إعمال قاعدة فوز بالتزكية بالنسبة للقوائم في الحالة التي لم يتقدم فيها دائرة أكثر من قائمة واحدة وذلك على خلاف الحالة التي يتقدم

(النشرة التشريعية - العدد الثاني عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٩ .

فيها مرشح فردي واحد في الدائرة حيث أخذ بمبدأ الفوز بالتزكية بدون حاجة للإلتجاء إلى إجراء الإ انتخاب .

المطلب الثاني نظام التمثيل النسبي

أقام المشرع نظام الإ انتخاب بالقوائم في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، إ شانه . في ذلك شأن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . على أساس التمثيل النسبي . فنص في المادة السابعة عشرة فقرة أولى على أن " ويعلن إ انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة الإ نتخابية طبقا لنظام القوائم الحزبية عن طريق إعطاء كل قائمة حزبية عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل طبقا لأحكام هذه المادة.

وتوزع المقاعد المتبقية بعد ذلك على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإ نتخابى للدائرة على أن تعطى كل قائمة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة ، والا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية " .

والذى يبين من الفقرة السابقة ومن بقية الفقرات التى تضمنتها ذات المادة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن دل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لعام ١٩٧٢ - والتى لم يمسها القانون الأخير رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالتعديل ان المشرع أبقى على نظام التمثيل النسبي فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالنسبة لمرشحي القوائم فتحصل كل قائمة حزبية على عدد من المقاعد بالمجلس بنسبة عدد الأصوات

الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة. للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل. ومن ثم يكون القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد احتفظ بذات المبدأ الذى قرره قانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣، وهو تحقيق العدالة بين الأحزاب والعمل على تمثيل الإتجاهات المختلفة داخل المجلس. على أنه يلاحظ أن توزيع المقاعد على قوائم الأحزاب بنسبة ما حصلت عليه من أصوات فى الدائرة يجب أن لا يتضمن اخلافا لتمثيل العمال والفلاحين بنسبة خمسين فى المائة على الأقل فى مجلس الشعب، اعمالا لحكم الدستور وقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والقوانين المعدلة له

التجديد فى قواعد توزيع المقاعد المتبقية :

إذا كان المشرع قد أخذ بنظام التمثيل النسبى على النحو السابق ، فإنه قد عمل على التجديد فى القواعد المتعلقة بكيفية توزيع المقاعد المتبقية . فنص على أن توزع المقاعد المتبقية - بعد اجراء التوزيع الأولى - على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى للدائرة ، على أن تغطى كل دائرة مقعدا تبقعا لتوالى الأصوات الزائدة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية " .

وبهذا النص يكون المشرع قد ألغى القاعدة التى أخذ بها فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتى كانت تقضى بألغائه المقاعد المتبقية فى الدائرة لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات عددا .

وإعمالا للقاعدة الجديدة التى نص عليها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فإنه يشترط لحصول أى حزب على مقعد إضافى - بعد اجراء

التوزيع الأولي - ، أن يكون لديه أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابي الذي تم على أساسه توزيع المقاعد على الأحزاب في المرحلة الأولى . فإذا كان هناك أكثر من حزب يتوافر لديه نصف هذا القاسم ، فيتم توزيع هذه المقاعد المتبقية عليها - فيعطى لكل منها مقعد تبعا لتوالي الأصوات الزائدة .

فإذا وجد لدى أى حزب أصوات غير مستعملة لا توازي نصف القاسم الانتخابي فتكون المقاعد المتبقية من نصيب قائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية .

على أنه يلاحظ أن الاشتراك في عملية توزيع المقاعد المتبقية لا تقتصر ، فقط ، على الأحزاب التي حصلت على مقاعد في عملية التوزيع الأولى ، تبعا للقاسم الانتخابي كما ذهبت إلى ذلك لجنة اعداد النتيجة العامة ، بل يمكن ، أيضا ، أن يشارك في ذلك التوزيع الأحزاب التي لم تصل إلى حد القاسم الانتخابي ولم تحصل ، بالتالي ، على أى مقعد خلال عملية التوزيع الأولى . ولكن يشترط لمثل هذه المشاركة شرطان : الأول أن يكون الحزب قد استوفى شرط الثمانية في المائة اللازم للتمثيل بالمجلس ، والثاني أن يكون لديه فائض من الأصوات لا يقل على نصف المتوسط الانتخابي الذي تطلبته المادة السابعة عشرة من القانون المشار إليه .

والقول بغير ذلك - بقصر توزيع المقاعد المتبقية على قوائم الأحزاب التي حصلت على مقاعد في التوزيع الأولى - فيه مجافاة للحكمة . والتسى المشرع من التعديل الذي أدخله على المادة السابعة عشر في فقرتها الأولى ، وفيه اهدار لإرادة الناخبين الذين أعطوا أصواتهم لقائمة الحزب الذي اختاروه والذي له حق التمثيل في مجلس الشعب لحصوله على النسبة المطلوبة قانونا على مستوى الجمهورية .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بالمعنى السابق فى حكمها الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل ١٩٨٩ (١) حيث قررت : " أن النص جاء مطلقا فى إشارته إلى المقاعد المتبقية وإلى الأصوات الزائدة على نحو يستغرق كل مقعد متخلف ، ويستوعب ، فى عموميه ، كل صوت زائد من المرحلة السابقة سواء خص هذا الصوت الزائد قائمة ظفرت بمقعد أو أكثر فى المرحلة السابقة تبعا لتجاوزها المتوسط الانتخابى أو مضاعفاته حسب الأحوال ، أو خص قائمة اخفقت فى الحصول على أى مقعد لعدم بلوغها هذا المتوسط الانتخابى . فقد وردت عبارة " أصوات زائدة " على نحو يشمل الزائد من العملية السابقة فى حد ذاتها سواء تمثل فى تجاوز للمتوسط الانتخابى ومضاعفاته أو تمثل فى زيادة مجردة لم تبلغ هذا المتوسط .

ولا محل للقول يقصر هذه العبارة على الحالة الأولى وحسب ، برغم إنصراف الزيادة إلى القوائم التى ظفرت بمقاعد فى المرحلة الرابعة وإنحصارها عن القوائم التى لم تظفر بمقاعد فيها ، لأنها تصدق أيضا على الحالة الثانية حيث انتبسط إلى كل زيادة متخلفة عن عملية التوزيع السابقة ولو لم ترق الزيادة ابتداء إلى مستوى المتوسط الانتخابى .

والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى إقصاء حزب من التمثيل فى مجلس الشعب على مستوى الجمهورية فى المرحلة الخامسة هذه لمجرد عدم حصول قوائمه على المتوسط الانتخابى فى أية دائرة خلال المرحلة الرابعة رغم سبق تجاوزه قيد الحصول على نسبة ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية . وهو أمر لو قصد إليه المشرع ، إن كان ذلك جائزا دستوريا ، لنص عليه فى جلاء دون حاجة إلى بلوغه فى خفاء ، خاصة وإن ما صحح من أصوات فى مجال استطلاع إرادة الناخبين

(١) حكم غير منشور

وفى ظل الأصل المقرر من وجوب الاعتداد بها حرى الا يهدر
بغير نص صريح ، وهو مسلك المشرع عندما نص على عدم تمثيل
الأحزاب التى لم تحصل قوائمها على نسبة ثمانية فى المائة على
الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى
الجمهورية وعندما قرر الالتفات عن الأصوات الزائدة التى تقل عن
نصف المتوسط الانتخابى فى الدائرة عند توزيع المقاعد المتبقية "

المشرع لم يأخذ بقاعدة أكبر البقايا :

وإذا كان المشرع قد قرر فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
توزيع المقاعد المتبقية على القوائم شريطة حصولها على أصوات
زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى ، فإن التساؤل بشور حول
ما إذا كان المشرع قد اعتمد فى هذا القانون قاعدة أكبر البقايا التى
تسير عليها أغلب الدول التى تأخذ بنظام القوائم الحزبية ؟

ان قاعدة أكبر البقايا تقضى ، كما سبق وذكرنا ، بتوزيع
المقاعد المتبقية فى الدوائر على القوائم التى يكون لديها أكبر
بواقي أصوات دون أن تتطلب بلوغ الأصوات الزائدة رقما معينا ، أى
دون اشتراط أن يصل عدد هذه الأصوات إلى نصف القاسم الانتخابى.
وبالتالى تستطيع الأحزاب الصغيرة ، طبقا لقاعدته أكبر البقايا،
الاستفادة مما يكون لديها من أصوات زائدة ، كما قد تستفيد منها
القوائم التى لم تحصل على رقم القاسم الانتخابى ذاته فى المرحلة
الأولى .

ولما كان المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد اشترط
لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب، أن يكون لدى قوائمها أصوات
زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى ، وإلا أعطيت المقاعد
المتبقية للحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية،

، فإنه يكون قد ابتعد عن الأخذ بقاعدة أكبر البقايا نظرا لانتجابه نحو محاربة حزب الأغلبية ، بمنحه بعض المقاعد المتبقية وذلك في الحالات التي لا تتوافر فيها لدى الأحزاب الأخرى عدد من الأصوات يزيد على نصف القاسم الانتخابي .

احتفاظ المشرع بقيد الثمانية في المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب :

إذا كان المشرع قد عمل على التجديد في طبيعة وكنه نظام الانتخاب في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة ونظام الانتخاب الفردي ، فإنه لم يشأ أن يحدث تجديدا بشأن قيد الثمانية في المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية الصغيرة في المجلس . وهذا ما يدل على إصراره على استبعاد هذه الأحزاب من حلبة التمثيل النيابي ، ورفضه لدعوة الفقه بوجوب إلغاء هذا القيد ، أو على الأقل التخفيف منه ، بتخفيض هذه النسبة إلى ٥% أو ٣% مثلا .

ولتوضيح أحكام نظام التمثيل النسبي التي جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بشأن كيفية توزيع المقاعد ، نفترض أن هناك دائرة انتخابية يبلغ مجموع الأصوات الصحيحة بها ١٠٠٠٠٠ صوتا، وقد خصص لهذه الدائرة عشرة مقاعد يتنافس عليها أربع قوائم لأحزاب مختلفة ، وحصلت قائمة الحزب الأول على ٦٤٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثاني على ٢٦٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثالث على ٥٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الرابع على ٤٥٠٠ صوت ، وكان لهذه الأحزاب جميعها حق التمثيل بالمجلس لحصول كل منها على ٨% من أصوات الناخبين التي أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية فإن توزيع المقاعد يتم على مرحلتين.

المرحلة الأولى..

ويتم فيها استخراج القاسم الانتخابي بقسمة عدد الأصوات الصحيحة التي اعطيت في الدائرة على عدد المقاعد .

$$\text{فتكون} = \frac{100.000}{10} = 10.000 \text{ صوت}$$

وهذا القاسم الانتخابي يمثل الحد الأدنى من الأصوات لحصول أى قائمة حزبية على مقعد نيابى .

وتبعا لهذا القاسم الانتخابي يكون توزيع المقاعد على القوائم الأربعة على النحو التالى :

$$\text{القائمة الأولى} \quad \frac{64.000}{10.000} = 6 \text{ مقعد ويتبقى لها } 4.000 \text{ صوت غير مستعمل}$$

$$\text{القائمة الثانية} \quad \frac{26.000}{10.000} = 2 \text{ مقعد ويتبقى لها } 6.000 \text{ صوت غير مستعمل}$$

$$\text{القائمة الثالثة} \quad \frac{5.000}{10.000} = 0 \text{ صفر مقعد أى لا تحصل على أى مقعد لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابي ويتبقى لها } 5.000 \text{ صوت غير مستعمل}$$

$$\text{القائمة الرابعة} \quad \frac{4.000}{10.000} = 0 \text{ صفر مقعد ، لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابي ويتبقى لها } 4.000 \text{ صوت غير مستعمل.}$$

ويبقى مقعدان بعد إجراء التوزيع السابق فكيف يتم توزيعهما ؟

المرحلة الثانية؛

وفقا لما تطلبه المشرع فإنه يتم توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا نقل عن نصف المتوسط الانتخابي . بحيث تنال كل منها مقعدا تبعا لتوالى الأصوات ، الزائدة وإلا اعطيت هذه المقاعد لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية . وبالتطبيع لذلك ، تفوز القائمة الثانية بمقعد من المقعدين لأن لديها أصواتا زائدة غير مستعملة تفوق نصف المتوسط الانتخاب بألف صوت

ولا تحصل أى من القوائم الأخرى على أى مقعد لعدم بلوغ عدد الأصوات الزائدة غير المستعملة لدى كل منها نصف القاسم الانتخابى. ومن ثم فإن المقعد المتبقى الآخر يؤول إلى قائمة الحزب الحاصلة على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وتكون النتيجة النهائية هي :

القائمة الأولى ٦ مقعد ، القائمة الثانية ٣ مقعد ويؤول المقعد الأخير للحزب صاحب القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات على مستوى الجمهورية وقد تكون هو الحزب صاحب القائمة الأولى .

أما لو اتبعت قاعدة أكبر البقايا ، التى لم يأخذ بها المشرع ، فإن المقعد المتبقى الأخير يؤول إلى القائمة الثالثة التى لم تحصل حتى فى التوزيع الأول على أى مقعد لأن هذه القائمة لديها مستوى الجمهورية وهو الحزب صاحب القائمة الأولى.

المطلب الثانى نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية

ذكرنا أن المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة عندما نص فى المادة الخامسة مكررا على أن "يتألف مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى". وإذا أخذ المشرع بنظام الإنتخاب الفردى بشأن بعض أعضاء مجلس الشعب فكان من الطبيعى أن يقيم، اذن، هذا الإنتخاب على أساس الأغلبية دون نظام التمثيل النسبى. فما هى الأحكام التى نظم بمقتضاها المشرع هذا النوع من الإنتخاب ؟ تقتضى الإجابة على هذا التساؤل التعرض لنظام الإنتخاب الفردى ولنظام الأغلبية فى ظل أحكام القانون المذكور

الفرع الأول : فى نظام الإنتخاب الفردى

الفرع الثانى : فى نظام الأغلبية

الفرع الأول نظام الإنتخاب الفردى

نصت المادة الثالثة فقرة أولى من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٩ على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون "، ونص المشرع فى المادة الخامسة مكررا من ذات القانون على أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى " .

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع قد قام بتقسيم الدولة إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، وأوجب انتخاب عضو واحد

عن كل منها ، فيكون مجموع الأعضاء المنتخبين تبعا لهذا النظام
ثمانية وأربعين عضوا .

ويجرى التصويت لإختيار المرشح الفرد عن كل دائرة فى
الوقت ذاته الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية ، وذلك
فى ورقة مستقلة .

المقصود بالمرشح الفردى

إذا كان المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين
أسلوب الانتخاب بالقوائم وأسلوب الانتخاب الفردى ، وجعل الأسلوب
الأول قاصرا على المرشحين الحزبيين الذين ينتمون إلى أحزاب
سياسية ، حيث لا يجوز ، كما سبق وأشرنا ، ان تتضمن القائمة
الحزبية اسما لمرشح لا ينتمى للحزب صاحب القائمة ، وجعل الأسلوب
الثانى (الفردى) لاختيار الثمانية والأربعين عضوا الأفراد (عضو
عن كل انتخابية) فإن التساؤل يشور عن المقصود بالمرشح الفردى
الذى يكون له حق الترشيح لعضوية المجلس وعما إذا كان المقصود
بذلك المرشح المستقل غير المنتمى إلى أى حزب سياسى ، أم ان
المقصود أى شخص ، حتى ولو كان حزبيا ولم يذكر اسمه ضمن أية
قائمة ؟

ان تحديد مدلول المرشح الفردى أمر على قدر كبير من الأهمية. ذلك
أن الأخذ بالمدلول الواسع للمرشح الفردى يعطى للأحزاب فرصة منافسة
المستقلين على المقاعد الفردية وتستطيع، بفضل ما تملكه من امكانيات
مادية وبشرية، أن تفوز بأغلبية المقاعد الفردية فى الدوائر الانتخابية.

لم يحاول المشرع فى المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨
لسنة ١٩٨٦ ان يضع تعريفا للمقصود بالمرشح الفردى ولم يتطلب

حتى فى شأنه صفة معينة من الصفات وازاء سكوت القانون فى هذا الخصوص قد يقول قائل أن المشرع، وقد اختص المرشحين المنتمين إلى الأحزاب السياسية بنظام القوائم الحزبية، يكون فى ذات الوقت قد اختص المستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب بحق الترشيح على المقاعد الفردية دون سواهم، ومن ثم فإن نية المشرع تكون قد اتجهت إلى تخصيص الثمانية والأربعين مقعدا للمستقلين دون الحزبيين. وتبعاً لذلك لا يكون لكل ممن ينتمى إلى أى حزب سياسى أن يتقدم للترشيح على المقاعد الفردية فى الدوائر طالما أن المشرع قد رسم لهم أسلوباً معيناً فى الترشيح، وهو طريق القوائم الحزبية. ومن ثم فيكون المقصود بمعدول المشرع الفردى هو المرشح الذى لا يكون له انتماء حزبي، أى المرشح المستقل.

وقد يقول قائل أيضاً إن التسليم للمرشح الحزبى بحق الترشيح على المقاعد الفردية مع المستقلين معناه أن المشرع قد ميز المرشح الحزبى ، فأقر له بطريقتين للترشيح هــنـو طريق القوائم الحزبية ، والثانى هو طريق الترشيح على المقاعد الفردية، وذلك على خلاف المرشح المستقل الذى لا يكون أمامه سوى الترشيح على المقعد الفردى طالما أن المشرع يعتمد نظام القوائم الحزبية التى يعدها قادة الأحزاب والتى حظر المشرع أن تتضمن أسماء لمرشحين مستقلين . الأمر الذى يترقب عليه إخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الحزبيين وغير الحزبيين ويكون قد أقام تفرقه بين المواطنين على أساس الإنتماء الحزبى ولذلك فلا مناص من القول بأن اصطلاح المرشح الفردى لا ينطبق الا على المرشحين غير الحزبيين.

على أن قصر المرشح الفردى على المستقلين وحدهم دون الحزبيين المنتمين لأحزاب

وبالتالى حرمان الحزبين من الترشيح على المقاعد الفردية كان محل نظر لدى جانب من الفقه، اذ ذهب الدكتور محسن خليل إلى أن مدلول المرشح الفردى ينطبق على المستقل والحزبى على حد سواء فكلاهما يجوز له الترشيح على المقعد الفردى . " ان هذا المقعد الفردى ، على حد قوله، غير مخصص للمستقلين عن الأحزاب وحدهم ، إذ يجوز على هذا المقعد أن يتم ترشيح حزبى فردى بأن يقوم الفرد المنتمى لحزب سياسى بترشيح نفسه لهذا المقعد الفردى ويتم الانتخاب الفردى بين جميع المرشحين لهذا المقعد سواء أكانوا مستقلين أم حزبيين " (١) .

والذى نراه أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، وإن كان لم يعط تعريفا واضحا للمقصود بالمرشح الفردى ، الذى يكون له حق الترشيح على المقعد الفردى فى كل دائرة من دوائر الانتخاب ، إلا أنه قد ابان فى المادة الثامنة عشر فقرة ب عن المقصود بالمرشح الذى يحق له الترشيح على هذا المقعد حيث نص على أنه " لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللإنتخاب الفردى فى ذات الدائرة أو اية دائرة أخرى ، فإذا ما جمع إحداهما الترشيحين اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة خلال الأيام الثلاثة التالية لقفل باب الترشيح " .

والمشرع فى النص السابق بخاطب المرشح الحزبى - لا المرشح المستقل - فمنعه من ترشيح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللإنتخاب الفردى - أى على المقعد الفردى - فى ذات الدائرة فإذا جمع أحد بين الترشيحين - وهو لا يمكن أن يتحقق إلا للمرشح

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى . ١٩٨٨ . ج ٢ . ص ٦٣٨

الحزبي في ظل أحكام هذا القانون - اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردي وفي هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة .

كما يتضح اتجاه المشرع نحو جواز ترشيح كلا من المرشح المستقل والمرشح الحزبي الذي ينتمي لحزب سياسي على المقعد الفردي من نص الفقرة الأولى للمادة السابعة عشرة حيث نصت على أن "يعلن انتخاب المرشح الفردي الذي حصل على أكبر الأصوات الصحيحة في دابرتة الانتخابية أيا كانت صفته التي ترشح بها " ومفاد الجملة الأخيرة لهذه الفقرة " أيا كانت صفته التي رشح بها " أن الترشيح للمقعد الفردي قد يكون له صفة حزبية وقد لا يكون له هذه الصفة فيكون مستقلا لا ينتمي لأي حزب سياسي .

والذي يتضح مما تقدم أن المشرع قد اعترف للمرشح الحزبي بحق الترشيح في القوائم الحزبية على المقعد الفردي فينافس زميله على هذا المقعد، الأمر الذي يدل أوعلى أن المشرع يعطى مدولا واسعا للمرشح الفردي ليشمل المرشح المستقل غير المنتمي لحزب سياسي ولذلك المرشح الحزبي الذي ينتمي لحزب سياسي .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، فإن القول يقصر مدلول المرشح الفردي على المرشح المستقل دون المرشح الحزبي أمر يتطلب من جانب المشرع ضرورة النص الصريح على تخصيص المقاعد الفردية الثمانية والأربعين بمجلس الشعب للمستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب السياسية مثلما فعل في القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بالنسبة لتخصيص ٣١ مقعداً للنساء بالمجلس وطالما أن المشرع لم يتدخل بنص صريح بتخصيص هذه المقاعد للمستقلين فلا يمكن والحال كذلك قصر صفة المرشح الفردي على المرشح المستقل وحده بل

تمتد هذه الصفة لتشمل المرشح الحزبي أيضا، ويكون لكل منهما حق الترشح على المقعد الفردى.

وقد شهدت الانتخابات التى أجريت لمجلس الشعب فى ٦ ابريل عام ١٩٨٧ تنافسا بين المستقلين والحزبين على الترشح للمقعد الفردى، فى أغلب الدوائر. وقد حصل المرشحو الحزب الوطنى الديمقراطى فيها على ٣٥ مقعدا فرديا على مستوى الدولة وفازت بقية الأحزاب بثمانية مقاعد. أخرى، أما المستقلين فلم يفوزوا إلا بخمسة منها فقط.

حقيقة أدى تنافس مرشحي الأحزاب للمستقلين على المقاعد الفردية إلى نتائج جد مؤسفة حيث لم يتمكن المرشحون المستقلون من الحصول على مقاعد معقوله العدد ~~في~~ مجلس الشعب لمساندة الأحزاب السياسية لمرشحها بسبب إمّا يملكه من الإمكانيات المادية والبشرية أمّا لا يملكه المرشحون المستقلون. إلا أنه لا يمكن القول مع صحيح تفسير المادة الثانية عشر الفقرة الثانية ومع سكوت المشرع عن النص على تخصيص المقاعد الفردية للمستقلين بقصر مدلول المرشح الفردى على المرشح المستقل وحده بل يتسع هذا المدلول ليشمل فضلا عن المرشح المستقل المرشح الحزبى المنتمى لحزب من الأحزاب السياسية .

وهو ما يتطابق واتجاه المشرع إلى الغاء تخصيص بعض المقاعد لطوائف معينة ولا أول على ذلك من الغاء تخصيص مقاعد النساء .

الفرع الثانى نظام الأغلبية

الطبيعة الخاصة لنظام الأغلبية : أغلبية نسبية مشروطه :

رأينا أن نظام الانتخاب الفردى قد يقوم على أساس الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية . ولنا أن نظام الأغلبية المطلقة

يتطلب لفوز المرشح من الدور الأول حصوله على عدد من الأصوات تفوق مجموع ما حصل عليه بقية المرشحين فى الدائرة، أى حصوله على أكثر من ٥٠ ٪ من مجموع الأصوات التى اعطيت صحيحة فى الدائرة ، وانه فى الحالة التى لم يحصل فيها أى من المرشحين على هذه النسبة تعاد الإنتخاب مرة أخرى ويكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبية النسبية، أى على أكبر عدد من الأصوات .

أما نظام الأغلبية النسبية فيكتفى لفوز المرشح حصوله على أكبر عدد من الأصوات دونما نظر إلى مجموع الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين فهذا النظام يكون اذن على دور واحد لا أكثر.

وإذا كان المشرع عندنا قد اعتنق طيلة تطبيق نظام الإنتخاب الفردى نظام الأغلبية المطلقة، أى على دورين، وذلك قبل اعتناقه لنظام القوائم، إلا أن المشرع قد عمل على التجديد فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى خصوص نظام الأغلبية المتطلبية فى شأن الإنتخاب الفردى . فأخذ بنظام الأغلبية النسبية المشروطة المقترن بإمكانية الإعادة، وهو نظام لم نألف مثله من قبل فى نظمنا الإنتخابية السابقة، فمن ناحية لم يتطلب المشرع لفوز المرشح الفردى حصوله على الأغلبية المطلقة بل اكتفى بالأغلبية النسبية، أى حصوله على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الدائرة .

على أن المشرع لم يكتفى بإعمال القاعدة السابقة ، وهى القاعدة التقليدية المعمول بها فى النظم الإنتخابية التى تعتمد نظام التمثيل النسبى، بل اشترط - وهذا هو وجه التجديد - ان لا تقل

الأصوات التى حصل على المرشح عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة فى الدائرة .

فإذا قلت الأصوات التى حصل عليها المرشح عن ٢٠٪ من عدد الأصوات الصحيحة اعيدت الانتخابات بين المرشح الأول والثانى (المرشح الحاصل على أكبر الأصوات والمرشح التالى له) ، وهنا يبين أيضا وجه التجديد الذى استحدثه المشرع بشأن نظام الأغلبية النسبية الذى تنتهى فيه الانتخابات من الدور الأول دون إعادة ، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على أكثر الأصوات دون حاجة لتطلب بلوغها رقما محددًا من عدد الأصوات الصحيحة فى الدائرة . على هذا النحو يكون المشرع قد خرج عن نظام الأغلبية المطلق ونظام الأغلبية النسبية فى شكلها التقليدى وفى صورتها النقية ، وأعتمد أساسا نظام الأغلبية النسبية المشروط بحد أدنى للأصوات التى يجب أن يحصل عليها المرشح (٢٠٪) واعتمد ، فضلا عن ذلك ، نظام الإعادة أو الدور الثانى وهى سمة من سمات نظام الأغلبية المطلق لا النسبية .

وفى إيضاح معالم نظام الأغلبية الذى استحدثه المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ نصت الفقرة الأولى من المادة السابعة عشر على أن " يعلن انتخاب المرشح الفرد الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة فى دائرته الانتخابية أيا كانت صفته التى رشح بها ، على ألا تقل الأصوات التى حصل عليها عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة فى الدائرة ، وإلا اعيد الانتخاب بين المرشح الحاصل على أكثر الأصوات والمرشح التالى فى عدد الأصوات وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على أكثر الأصوات " .

الفوز بالتزكية

وقد تعرض المشرع في المادة الخامسة عشر، في فقرتها الثالثة، للحالة التي لم يتقدم فيها للترشيح بالدائرة أكثر من مرشح لشغل المقعد الفردي فنص على أنه " إذا لم يتقدم للإنتخاب الفردي في الدائرة الانتخابية أكثر من مرشح واحد أعلن فوزه بالتزكية " .

وطبقاً للفقرة السابقة، يكون المشرع قد اعتنق مبدأ الفوز بالتزكية بالنسبة للمرشح الفردي الوحيد على خلاف ما قرره " كما سبق ورأينا، بالنسبة لمرشحي القائمة الحزبية في الحالة التي لم يتقدم فيها أكثر من قائمة حزبية واحدة في ذات الدائرة .

المبحث الثانى

تقدير نظام الانتخاب المختلط الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

سنعرض فى هذا المبحث لتقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ثم لموقف المحكمة الدستورية العليا منه وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى تقدير الأحكام التى تضمنها القانون .

المطلب الثانى : فى موقف المحكمة الدستورية العليا .

المطلب الأول تقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦.

أمام سهام النقد التى وجهت إلى العيوب الدستورية والفنية التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كان من المنتظر أن يأتى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ متداركاً لكل أوجه العيوب التى شابت القانون السابق، على أن ما توقعناه من المشرع شئ وما قام به شئ آخر . حقيقة قام المشرع فى هذا القانون بتقرير أحكام جديدة تلافى بها بعض ما شاب النظام السابق من عيوب ، إلا أنه ابقى على بعضها لآخر ، كما وضع قواعد مستحدثه اقتضاها تقرير نظام الإنتخاب المختلط فجاء تنظيمه لها مخالفاً لما ثقتضى به مبادئ الدستور، وسوف نعرض للأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وتدارك بها بعض أوجه القصور التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ثم للعيوب التى شابت النظام الإنتخابى الجديد فى فرعين متتاليين على النحو التالى :

الفرع الأول : فى تدارك القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ لأوجه
القصور الدستورية التى تضمنها القانون السابق رقم ١١٤ لسنة
١٩٨٣ .

الفرع الثانى : فى أوجه القصور التى تضمنها القانون رقم
١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

الفرع الأول تدارك القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ لأوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

اعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب:

عمل المشرع على اتاحة الفرصة للمستقلين غير المنتمين
للأحزاب السياسية للترشيح على المقاعد الفردية فى الدوائر
بجانب مرشحي القوائم الحزبية ، بإعتبار أن حق الترشيح يعتبر
حقا من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين وفقا لما
قرره المادة ٦٢ من الدستور. وعلى هذا النحو يكون المشرع قد تدارك
ما وجه للقانون السابق رقم ١١٤ من نقد يحرمان المستقلين من حق
الترشيح وما ينطوى عليه ذلك من اخلال بمبدأ تكافؤ الفرص
والمساواة المنصوص عليهما فى المواد ٨ ، ٤٠ ، ٢٦ من الدستور .

الغاء المقاعد المخصصة للمرأة :

ومن ناحية ثانية عمل المشرع على الغاء تخصيص مقاعد معينة
للنساء فى مجلس الشعب . وحسنا فعل المشرع فى هذا الشأن لما
يترتب على هذا التخصيص فى القانون السابق من إخلال بمبدأ
اصيل يسود النظم الديمقراطية وهو ترك الحرية للتأخيرين فى اختيار

توايهم دون ضغط أو حتى وصاية من القانون ذاته ان المشرع بالغائه تخصيص نسبة معينة من مقاعد مجلس الشعب للنساء يكون قد تدارك ما شاب القانون السابق من عوار أو قصور دستوري لمخالفة ذلك مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ، وضع بذلك نهاية للوضع الشاذ الذي كانت تحتله المرأة وتتميز فيه عن الرجل، تحقيق قدر أكبر من العدالة بين الأحزاب ومن ناحية ثالثة عمل المشرع على تقرير قدر أوفى من العدالة في توزيع المقاعد المتبقية على قوائم الأحزاب بالغاء النص في القانون السابق على أيلولة جميع المقاعد المتبقية للحزب الحاصل على أكبر الأصوات . وما يترتب على هذه القاعدة من مراعاة حزب الأغلبية على حساب الأحزاب الصغيرة وهي أحزاب المعارضة .

فضلا عن اهدار مبدأ أصيل يسود الأنظمة النيابية الحق وهوان يكون المجلس قد جاء تعبيرا حقيقيا عن ارادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التي هي مصدر السلطات جميعا .

والمشرع بتقريره في القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ قاعدة توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابي وإلا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية ، يكون قد حقق قدرا أكبر من العدالة بين الأحزاب دون تحيز لحزب الأغلبية كما فعل في القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

الفرع الثاني

أوجه القصور التي تضمنها القانون

رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

على انه إذا كان يحمد للمشرع في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ محاولته اصلاح بعض أوجه القصور الدستوري التي شاب

القانون السابق ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية المجلس والغاء المقاعد المخصصة للنساء فضلا عن محاولته تحقيق قدر أوفى من العدالة بين الأحزاب ، وعدم الإسراف فى تحيزه لحزب الأغلبية ، إلا انه قد جاء للأسف الشديد فى تنظيمه لبعض أحكام هذا القانون ، مغفلا بعض المبادئ الدستورية من ناحية ، ومتجاهلا عنصر الملاءمة من ناحية أخرى ، فجاءت أحكامه مشوية بقصور دستورى وقصور فنى فى آن واحد .

أولا

أوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

اغفل المشرع فى تنظيمه لبعض أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ مبادئ دستوريين هما مبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى الدستور ، وذلك بقيامه بتوحيد الدوائر الانتخابية من ناحية ، وازدواج طرق الترشيح لعضوية مجلس الشعب بالنسبة لمرشحي الأحزاب من ناحية أخرى .

١ - توحيد القانون الدوائر الانتخابية:

فمن ناحية أولى تقتضج أوجه: العوار الدستورية التى لحقت ببعض أحكام هذا القانون ومخالفته لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين من توحيد القانون للدوائر الانتخابية على مستوى الدولة بالنسبة لمرشحي القوائم الحزبية ومرشحي المقاعد الفردية من المستقلين ، الأمر الذى يترتب عليه أن يقوم المرشح الفردى المستقل بخوض معركة انتخابية شديدة القسوة داخل دوائر انتخابية واسعة المساحة كثيرة السكان فى مواجهة مرشح آخر حربى يسانده

حزبه بكل ما يملك من امكانيات مادية وبشرية مما يتيح فرص فوز المرشحين الحزبيين في غالبية الدوائر بالمقاعد الفردية وتضائل فرص نجاح المستقلين الأمر الذي يترتب عليه تمييز بين فئتين من المرشحين بالمخالفة لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بينهم^(١).

٢ - ازدواج طرق الترشيح بالنسبة لمرشحي الأحزاب دون المرشح الفردي:

اعطى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المرشحين الحزبيين الذين ينتمون لأحزاب سياسية طريقتين للترشيح ، طريق القوائم والطريق الفردي ، حيث تركت المادة الخامسة المقعد الفردي مجالا للمناقشة بين المرشحين الحزبيين والمرشحين المستقلين ، ومعنى ذلك أن القانون قد اعطى فرصتين لمرشحي الأحزاب للفوز بعضوية المجلس ، الأولى طريق القائمة والثانية طريق الانتخاب الفردي ، بينما لم يتح أمام المستقلين إلا فرصة وحيدة وهي الترشيح على المقعد الفردي مما ينطوي على اخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما في الدستور .

ونرى أن المخالفة الدستورية السابقة لمبدأ عدم تكافؤ الفرص والمساواة قد جاء نتيجة التعمد المقصود من جانب المشرع بعدم وضع تعريف واضح ودقيق للمرشح الفردي على نحو يقصر مدلوله على المرشح المستقل دون المرشح الحزبي .

(١) الدكتور محسن خليل ، النظام الدستوري ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص ٦٣٨ وما بعدها حيث يقول " في نقد توحيد الدوائر " ان نظام الانتخاب بالقائمة يفترض كبر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بانتخاب عدد من النواب عنها ، بينما يفترض نظام الانتخاب الفردي صغر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بانتخاب نائب واحد عنها ... وإذ قرر المشرع الأخذ بمبدأ الدوائر الانتخابية الكبيرة نتيجة تقريره نظام الانتخاب بالقائمة فإن الجمع في هذه الدوائر الانتخابية بين نظامي الفردي والقائمة يحمل المرشح الفردي عبء الدائرة الكبيرة التي يتحملها مرشح القائمة الانتخابية فكاننا قد اضعفنا المرشح الواحد عبء ما يتحمله العديد من المرشحين وهو ما ينتافس ومبدأ المساواة بين المرشحين " .

ثانياً أوجه القصور الفنية التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

تتمثل أوجه القصور الفنية التى شابت أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ابقاء المشروع على قيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب من ناحية وإرفقه اعتماد قاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية من ناحية أخرى

١ - الإبقاء على شرط الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب:

أما عن أوجه القصور الفنى التى شابت أحكام هذا القانون فتكمن فى عدم إلغاء المشروع لقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب أو حتى التخفيف من قسوته بتخفيض نسبة الثمانية فى المائة إلى اثنين أو ثلاثة فى المائة مثلاً.

وقد ترتب على هذا القصور الفنى - الإبقاء على شرط الثمانية فى المائة - إلى تمثيل الكثير من الأحزاب الصغيرة بمجلس الشعب (١) واستبعادها من التمثيل السياسى وهو ما يخالف الهدف الذى تنفيه المشروع من اعتماده لنظام التمثيل النسبى والتمثيل فى تحقيق العدالة بين الأحزاب ووجوب تمثيل كل منها بنسبة قوتها الانتخابية. كما أدى هذا الشرط إلى محاباة حزب الأغلبية على حساب أحزاب المعارضة.

(١) فلم يمثل فى مجلس الشعب فى اعتماد انتخابات ١٩٧٨ حزب التجمع وحزب الأمة حيث لم يحصل كل منها إلا على نسبة صغيرة لا تتجاوز ٥% من مجموع الأصوات الانتخابية على مستوى الجمهورية.

٢ - رفض المشرع اعتماد قاعد أكبر البقايا:

كما يكمن وجه المقصود الفنى، من ناحية أخرى، فى عدم اعتماد المشرع لقاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة . صحيح أن المشرع قد قرر إلغاء القاعدة التى قررها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتى كانت تقضى بأيلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وأخذ بقاعدة مقتضاها توزيع هذه المقاعد على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى للدائرة وإلا أعطيت للحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية، إلا أن هذه القاعدة الجديدة، وإن جاءت أكثر عدالة بالنسبة للأحزاب الصغيرة ، إلا أنها لا تحقق ما تحققه قاعدة أكبر البقايا، حيث تعمل هذه القاعدة على توزيع المقاعد على القوائم التى يكون لديها أكبر باقٍ من الأصوات، أى كان عدد هذه الأصوات، ويبدو أن المشرع كان دافعه إلى عدم الأخذ بقاعدة أكبر البقايا هو حرصه وإصراره على محاربة حزب الأغلبية، وهو ما يستخلص من نصه على أيلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية فى الحالات التى لا يكون لدى القوائم الحزبية أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى الأمر الذى ترتب عليه التضييق على الأحزاب الصغيرة وعدم إعطائها فرص التمثيل بالمجلس أو العمل فى نفس الوقت على محاربة حزب الأغلبية .

المطلب الثاني

موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

" المحكمة تقضى بعدم الدستورية "

كان للحكم الذى أصدرته المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ بعدم دستورية بعض المواد التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ أثر بالغ على الحياة الدستورية بصفة عامة وعلى الحياة النيابية بصفة خاصة. فبتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٨٧ أحالت محكمة القضاء الإدارى الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ قضائية (١) ، إلى المحكمة الدستورية العليا - بعد

(١) وتتحصل وقائعها ، فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ ق أمام محكمة القضاء الإدارى - دائرة منازعات الأفراد والهيئات - طالباً الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب المحدد له يوم ٦ أبريل عام ١٩٨٧ وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. وبوقف تنفيذ القرار السلبى للمدعى عليهم بالإمتناع عن تعديل عدد ومساكنات وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يتفق مع النظام الفردى. والحكم فى الموضوع بإلغاء ماذين القرارين وبجلسة ١٣ مارس سنة ١٩٨٧ أضاف المدعى أمام المحكمة المذكورة طلباً عارضاً للحكم له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٧ بتحديد موعد قبول طلبات الترشيح لمضوية مجلس الشعب.

وقد استند المدعى فى طلب الحكم له بهذه الطلبات إلى أن القرارات المطعون عليها جميعاً صدرت بناء على قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، وهو قانون مخالف للدستور للأسباب التى ارتكن إليها فى دعواه .

وقضت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بجلسة ٣١ مارس سنة ١٩٨٧ :

أولاً : بالنسبة لطلبى وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية بالدعوة إلى الانتخابات المحددة لها يوم ١٩٨٧/٤/٦ وكذا وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبى بالإمتناع عن تعديل عدد ومساكنات وتقسيم الدوائر الانتخابية بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن على ماذين القرارين .
ثانياً : بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قرارى وزير الداخلية المطعون عليهما : (١) برفض الدفيعين بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن

أن قضت بوقف الفصل في طلب الإلغاء - للفصل في دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن العضوية لمجلس الشعب وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر ١٩ مايو ١٩٩٠ (١) بعدم دستورية المادة الخامسة مكررا لمخالفتها المواد ٨ ، ٤٠ ، ٤٩ ، ٦٢ من الدستور وجاء في الحكم المذكور مايلي:

وحيث أن الدستور إذ كفل - في المادة ٦٢ منه - للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالانتماء الحزبي ، وقرر في المادة ٤٠ منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة ، ومنها حق الترشيح ، وهو من الحقوق السياسية التي تأتي في الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية ، وأوجب على الدولة في المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، فإن مؤدى

عليهما وعدم قبول الدعوى شكلا . (٢) ويقبول تدخل خصما منضمما للمدعى في طلباته . (٣) وفي الطلب المستعمل برفض طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما . (٤) ووقف الفصل في طلب الإلغاء وبإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى والخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " وقد طعنت الحكومة على هذا الحكم في شقه الخاص بوقف الفصل في طلب الإلغاء والاحالة إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية أمام المحكمة الإدارية العليا وطلبت الحكم: بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون عليه في شقه موضوع الطعن ، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون عليه فيما قضى به في هذا الخصوص ، وبتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٨٧ قضت: اذرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بإجماع الآراء برفض الطعن وبإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات .

(٧) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ مكرر ٣ يونيو سنة ١٩٩٠ ص ٢ .

هذه النصوص مترابطة ومتكاملة ، ان المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح فى مراكز قانونية متماثلة ، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة فى الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجع فى الفوز بالعضوية للارشح - مستقلا كان أو حزبيا ، طبقا لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردى - إلى ارادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعا .

وحيث انه وإن كان للمشرع سلطة تقديرية فى اختيار النظام الانتخابى إلا أن سلطته فى هذا الشأن تجد حدها فى عدم الخروج على القيود والضوابط والمبادئ التى نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التى كفلتها نصوصه .

وحيث أنه لما كان مؤدى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا - متضامين - من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وجعل انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، وإد حدد لكل دائرة انتخابية عددا من المقاعد النيابية خص بها مرشحي الأحزاب السياسية عدا مقعدا واحدا خصصه لنظام الانتخاب الفردى وجعله مجالا للمنافسة الانتخابية بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين عن هذه الأحزاب ، يكون القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه ، إذ خص مرشحي القوائم الحزبية فى كل دائرة انتخابية بعدد من المقاعد النيابية يصل فى بعضها إلى ثلاثة عشر مقعدا بينما حدد لنظام الانتخاب

الفردى مقعدا واحدا لم يجعله حتى مقصورا على المرشحين المستقلين عن الأحزاب السياسية ، بل تركه مجالا مباحا للمنافسة بين هؤلاء المرشحين وغيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية فميز القانون بذلك بين فئتين من المواطنين إذ خص المرشحين بالقوائم الحزبية بعدد من المقاعد النيابية تصل في جملتها على مستوى الجمهورية إلى ما يقرب من تسعة أعشار المقاعد النيابية في مجلس الشعب ، بينما هي بط بعدد المقاعد المتاحة للمرشحين المستقلين غير المنتمين لأحزاب سياسية - بفرض فوزها بها - إلى عشر اجمالي المقاعد النيابية بزيادة طفيفة ، بل ان توزيع المقاعد النيابية على النحو الذي تضمنه القانون هو مما يفتح به أيضا لأعضاء الأحزاب السياسية فرص الفوز بجميع مقاعد مجلس الشعب بينما لا يتجاوز فرص الفوز للمستقلين بأية حال العشر تقريبا من عدد المقاعد النيابية ، الأمر الذي ينطوي على تمييز لفئة من المرشحين على فئة أخرى تميزا قائما على الصفة الحزبية أو عدمها دون مقتضى من طبيعة حق الترشيح أو متطلبات ممارسته مما يتعارض مع الصفة التمثيلية للمجالس النيابية ويخالف صراحة نص المادة ٤٠ من الدستور التي حظرت التمييز بين المواطنين في الحريات والحقوق العامة كما يتعارض أيضا مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي يقتضى أن تكون فرص الفوز في الانتخابات متساوية بين جميع المرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية ، فضلا عن ذلك فإن القانون حين حدد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية وغاير في عدد المقاعد من دائرة إلى أخرى ، أقام هذا التحديد العدي للمقاعد المخصصة لكل دائرة كقاعدة عامة على اساس عدد المواطنين بها حسبما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب فيما عدا المحافظات التي استثناءها المشرع من هذه القاعدة للإعتبارات التي أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ، فإنه أيا كان وجه الرأي في هذا الاستثناء ويفترض صحة الالتزام بتلك القاعدة في

الملاحظات الأخرى ، فإن القانون إذ حدد للمرشح الفردى مقعدا واحدا فى كل دائرة من الدوائر الانتخابية على ما من تفاوت عدد المواطنين بها وخص مرشحي القوائم الحزبية بإبقى المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، فإنه يكون بذلك قد جعل التفاوت فى عدد المواطنين هو الأساس فى تحديد عدد المقاعد المخصصة لمرشحي القوائم الحزبية دون أن يكون لذلك أى أثر بالنسبة للمرشحين طبقا لنظام الانتخاب الفردى الذى يتنافس فيه المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية على مقعد واحد حدده المشرع بطريقة تحكمية فى كل دائرة انتخابية أيا كان عدد المواطنين بها مخالفا بذلك - وعلى غير أسس موضوعية - القاعدة العامة التى اتبعها فى تحديد عدد المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد السكان فيها ، الأمر الذى يتضمن بدوره اخلافا بمبدأ المساواة فى معاملة الفئتين من المرشحين ، وبالإضافة إلى ذلك فإن القانون عندما جعل المقعد الوحيد المخصص لنظام الانتخاب الفردى فى دائرة انتخابية مجالا للمنافسة بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، فإنه يكون بذلك قد أتاح لكل من مرشحي الأحزاب السياسية احدى فرصتين للفوز بالعضوية : احدهما بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية ، والثانية عن طريق الترشيح للمقعد الفردى ، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة للمرشحين المستقلين قاصرة يتنافس معهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية ، مما ينطوى على التمييز بين الفئتين فى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية ، ويتعارض بالتالى مع مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه فى الدستور ، وذلك كله دون أن يكون التمييز فى معاملة الفئتين من المرشحين وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية فى جميع الوجوه المتقدمة مبررا بقاعدة موضوعية ترتد فى أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات والتى يتحقق ومن خلالها التكافؤ فى الفرص والمساواة أمام القانون .

لما كان ذلك وكانت المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بما نصت عليه من أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ، ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " ، تعتبر قاطعة فى الدلالة على ما قصد إليه المشرع من تحديده مقعدا واحدا - لنظام الانتخاب الفردى فى كل دائرة انتخابية - يجرى التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، وتخصيصه عدة مقاعد فى الدائرة خالصة لمرشحي القوائم الحزبية ، ومن ثم فإن هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت فى صريح نصها اخلالا بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية فى الترشيح على قدم المساواة وعلى أساس من تكافؤ الفرص مع باقى المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية اخلالا أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين فى المعاملة القانونية وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية تمييزا قائما على أساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد ٨ ، ٦٢ ، ٤٠ من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستورتها فيما تضمنه من النص على أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " .

وحيث أنه لأهمية فى القول بأن للمواطن المستقل الحرية فى الانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية لياشر من خلاله حقوقه السياسية ومنها الحق فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب على عديم قدم المساواة مع غيره من أعضاء الأحزاب السياسية ، إذ أن ذلك مردود بما ينطوى عليه من اخلاال بالحرية فى الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الانضمام إليها ، وهى حرية كفل الدستور أصلها ، ومردود

أيضا بأن للمواطن آرائه وأفكاره التى تنبع من قرارة نفسه ويضمن إليها وجدانه وان حملته على الانضمام لاي من الأحزاب السياسية مع ما يلتزم به الحزب من برامج وسياسات وأساليب يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه ، ما قد يتعارض مع حريته فى الرأى ، وهى من الحريات الأساسية التى تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية الحرة والتى حرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة وقررها الدستور القاسم فى المادة ٤٧ منه .

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ يترتب عليه انعدام هذا النص وابطال العمل به فيما قرره من أن " يكون لكل دائرة (انتخابية) عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " . ومن ثم يكون النعى على نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحى غير مجد وبالتالي غير مقبول ، إذ لم يعد له مجال فى التطبيق بعد أن الغى نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذى تضمنته المادة الخامسة مكررا سالفه الذكر تبعا لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره (١) .

(١) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ (مكرر) فى ٣ يونيو ١٩٩٠ ص ٢ .

الفصل الرابع عودة إلى نظام الانتخاب الفردي القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

بعد حوالي أربعة أشهر تقريبا على صدور الحكم التاريخي للمحكمة الدستورية العليا، والقاضي بعدم دستورية القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، رأى المشرع عدم ملائمة نظام الانتخاب بالقائمة في مصر وصدور ، العودة مرة أخرى لنظام الانتخاب الفردي الذي كان سائدا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونظر لغيبة مجلس الشعب ، وإعمالا لحكم المادة ١٤٧ من الدستور، أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب (١) ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (٢) والقرار بقانون رقم ٢٠٦ بتحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب .

على أنه قبل التعرض للأحكام الموضوعية التي تضمنها القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ، نرى من المفيد أن نعرض للوضع الدستوري لمجلس الشعب في الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الانتخاب السابق، وتاريخ موافقة الشعب بالإستفتاء على حل مجلس الشعب، أي بين ٤ يونيو ١٩٩٠ حتى ١١ أكتوبر ١٩٩٠ .
وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى بحثين متتاليين :

- (١) الجريدة الرسمية - السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣٩ مكرر ٢٩ سبتمبر عام ١٩٩٠ ص ٢ وما بعدها .
(٢) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣ مكرر ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ ص ٧ .

المبحث الأول : فى الوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر
حكم المحكمة الدستورية العليا وتاريخ الإستفتاء على حل المجلس.
المبحث الثانى . فى الأحكام الموضوعية للقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

المبحث الأول

الوضع الدستوري لمجلس الشعب
فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة
الدستورية واجراء الاستفتاء على حله
٤ يونيو ١٩٩٠ - ١١ اكتوبر ١٩٩٠

كان من الطبيعى أن يترتب على قضاء المحكمة الدستورية العليا، فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠، بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، تقرير بطلان تشكيل المجلس ومنذ انتخابه وهو ما قرره المحكمة بقولها "ولما كان ذلك وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعى ثبت عدم دستوريته بالحكم الذى انتهت إليه المحكمة فى الدعوى الماثلة فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه".

ولما كانت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ترثب على الحكم الصادر بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره ، فضلا عن تقريرها للطابع الملزم لجميع الأحكام التى تصدر عن المحكمة - فى الدعاوى الدستورية - بالنسبة لسلطات الدولة والكافة من اليوم التالى لنشرها(١) ، ولما كان الحكم الصادر عن المحكمة بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الانتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد تم نشره فى ٣ يونيو ١٩٩٠، فمقتضى ذلك أن يكون المجلس قد فقد شرعيته فى ٤ يونيو ١٩٩٠، الأمر الذى كان يستوجب اسراع السلطة التنفيذية بإعمال (١) هذا فضلا عما قرره المادة ٤٨ من ذات القانون بأن أحكام المحكمة الدستورية وقراراتها بشأن التفسير تكون لها نية وغير قابلة للطعن .

القواعد والإجراءات الدستورية الواجب اتباعها لحل المجلس، وإصدار قرار بقانون - نظرا لحل المجلس وتوافر حالة الغيبة - بإلغاء النص القانوني المقضى بعدم دستوريته وتعديل قانون إنتخاب مجلس الشعب على ضوء ما قضت به المحكمة.

على أن ما كان يتوقعه الفقه الدستوري والمشتغلين بالسياسة شئ " سرعة الحكومة فى اتخاذ الإجراءات الدستورية نحو حل المجلس القائم " وما إرادته الحكومة شئ آخر ، إذ إبتاطأت الحكومة فى اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها فى الدستور بشأن حل مجلس الشعب ، واستمر المجلس يزاوِل اختصاصاته بالرغم من صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وببطلان تشكيله منذ انتخابه وظل المجلس قائما بالرغم من دورته يوم ٩ يونيو، قرابة أربعة أشهر أو يزيد، حتى أصدر رئيس الجمهورية قرارا بإيقاف جلسات مجلس الشعب فى ٢٦ سبتمبر ١٩٩٠، ويدعوة الناخبين للإستفتاء على حل المجلس(١) يوم الخميس الموافق ١٠ أكتوبر ١٩٩٠(٢).

ونرى أن وضع مجلس الشعب، منذ اليوم التالى لنشر حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٤ يونيو سنة ١٩٩٠ وبين تاريخ اعلان الشعب عن رأيه فى الاستفتاء بحل المجلس ، كان وضعاً غير دستورى ، وذلك بعد أن كشفت المحكمة الدستورية العليا بحكمها السابق عن عدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، ومن ثم يكون المجلس فى هذه الفترة فاقدا لشريعته وجوده .

(١) وقد أعلن رئيس الجمهورية فى بيانه الذى وجهه إلى الشعب بمناسبة دعوته للناخبين للإستفتاء على حل المجلس ، ان الاتجاه نحو العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى الذى عاشته الحياة النيابية عندما منذ أمد طويل

(٢) القرار رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠

إحقيقة أن السلطة التنفيذية تملك سلطة تقدير واسعة فى اختيار الوقت المناسب لحل المجلس ، وأن قرارها فى ذلك لا يخضع لرقابة القضاء لإعتباره عملاً من أعمال السيادة ، إلا أن رخصة التقدير التى تملكها السلطة التنفيذية فى هذا الخصوص مناهها الظروف العادية ؛ وحيث يكون المجلس المراد حله سليم التكوين ومحتفظاً بشرعية وجوده ، أما وقد استبان للسلطة التنفيذية - بحكم المحكمة الدستورية العليا - وهو حكم نهائى وملزم لسائر السلطات - عدم دستورية النص الذى تم على أساسه انتخاب المجلس ، دعم شرعيته وسند بقاءه ، فقد كان عليها أن تسارع - احتراماً لأحكام القضاء وروح الدستور - فى اتخاذ الإجراءات الدستورية الواجبة لحل المجلس ما دمتا نعيش دولة المؤسسات ونحيا فى رحاب سيادة القانون وفى كنفه .

الا ستفتاء على حل المجلس وإجراء انتخابات المجلس الجديد :
فى ١١ أكتوبر ١٩٩٠ تم اجراء الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، وأعلن وزير الداخلية موافقة الناخبين على الحل بأغلبية ٨٨٢٩٦٠٦ صوتاً مقابل ٥٢٠٠٥٠ صوتاً فكانت نسبة الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة ٩٤٣٤ لا مؤيدة للحل (١) .

(١) قرار وزارة الداخلية رقم ٥٩٢٢ لسنة ١٩٩٠ المنشور بالوقائع المصرية العدد ٢٣٠ مكرر فى ١٢ أكتوبر ١٩٩٠

وفى ١٢ أكتوبر ١٩٩٠ أصدر رئيس الجمهورية ، بناء على نتيجة الاستفتاء، قرارا بحل مجلس الشعب ، ودعوه الناخبين لإنتخاب المجلس الجديد الذى حدد لإجرائها يوم الخميس الموافق ٢٩ نوفمبر ١٩٩٠ ، ويوم ٦ ديسمبر بالنسبة لإنتخابات الإ عادة .

وقد أجريت الإنتخابات فى موعدها المحدد ، طبقا لأحكام القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

وقد فاز الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم بـ ٧٩٦٪ من مقاعد المجلس، أى ما يعادل ٣٤٨ مقعدا ، بينما حصل حزب التجمع على ١٤٪، أى ما يعادل ستة مقاعد ، ولم تحصل بقية الأحزاب التى شاركت فى الإنتخابات على أى مقعد فى المجلس (١) بينما حصل المستقلون على ١٩٪، أى ما يعادل ٨٣ مقعدا. ٨٣ مقعدا .

وقد عقد مجلس الشعب الجديد أولى جلساته فى ١٣ ديسمبر ١٩٩٠ مباشرة لإختصاصاته التشريعية والرقابية .

(١) وهى أحزاب الأمة وعصر الفتاة والاتحاد الديمقراطى والخضر المصرى

مقاطعة بعض أحزاب المعارضة لإنتخابات مجلس الشعب :
رأت بعض أحزاب المعارضة ، كحزب الوفد ، والأحرار ، والعمل ،
مقاطعة الإنتخابات التى أجريت لمجلس الشعب الجديد ،
تأسيساً على أن التعديلات التى أجريت بمقتضى القرار
بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لأحكام قانون مجلس الشعب
والقرار بقانون رقم ٢٠٢ المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية لم
تتضمن الضمانات الكافية لحرية الإنتخابات ، وأهم هذه الضمانات
أن يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء هيئة قضائية " طبقاً لصريح نص
المادة ٨٨ من الدستور . كما برزت مقابعتها للإنتخابات بأنها لم
تدع لإبداء الرأى بشأن التعديلات التى تمت بمقتضى القرارين
الجمهوريين السابقين ، فضلاً عن القرار بالقانون الخاص بتقسيم
الدوائر الإنتخابية لمجلس الشعب رقم ٢٠٦ لعام ١٩٩٠ .

المبحث الثانى

الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى وتقديره

سوف نعرض للأحكام الموضوعية التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب اشم لتقدير هذا النظام فى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى الأحكام الموضوعية للنظام الانتخابى الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .
المطلب الثانى : فى تقدير نظام الانتخاب المطبق .

المطلب الأول

الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

قلنا أن المشرع قد عاد بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ إلى نظام الانتخاب الذى كان مطبقا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الخاص بنظام القوائم ، إلا وهو نظام الانتخاب الفردى . وسوف نعرض لأهم الأحكام الموضوعية التى تضمنها هذا القرار بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب .

اعتماد نظام الانتخاب الفردى القائم على تمثيل العمال والفلاحين

احتفظ المشرع فى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب بجوهر نظام الانتخاب الفردى الذى كان سائدا فى ظل دستور ١٩٦٤ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة، وفى ظل دستور ١٩٧١ - فى الفترة السابقة على الأخذ بنظام القوائم - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب . وتبعاً لهذا النظام يقوم ناخبو

كل دائرة انتخابية بإختيار عضوين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين. وعلى ذلك نصت المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدلة لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن "يتألف مجلس الشعب من اربعمائة وأربعة وأربعين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر فى مجلس الشعب".

ونصت المادة الثالثة فقرة أولى من ذات القرار بقانون على أن "تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية ، وتحدد هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك ، وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين "

وتطبقا لهذين النصين صدر القرار بقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ ، وقسم الجمهورية إلى ٢٢٢ دائرة انتخابية موزعة على المحافظات المختلفة بالدولة .

ويتضح مما تقدم أن المشرع قد اعتمد نظام الانتخاب الفردى القائم على ضرورة تمثيل العمال والفلاحين إذ حدد أعضاء المجلس المنتخبين بأربعمائة وأربعة وأربعين عضوا ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين .

انتخاب بالأغلبية

كان من الطبيعى بعد أن هجر المشرع نظام الانتخاب المختلط وعاد من جديد إلى نظام الانتخاب الفردى أن يعود أيضا إلى نظام الأغلبية وذلك على النحو الذى كان سائدا من قبل، فنص فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشر من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

على أن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات " .

ولما كان نظام الأغلبية المطلقة قد يقتضى الإعادة ، إذا لم يحصل أحد المرشحين في الدور الأول على النسبة المطلوبة. ولما كان الدستور والقانون أيضا يقضيان بتمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠% على الأقل من مقاعد المجلس، وبالتالي وجوب انتخاب عضوين عن كل دائرة يكون لأحدهما على الأقل صفة العامل أو الفلاح ، فقد أبانت المادة الخامسة من القرار بقانون سالف الذكر عن كيفية إجراء انتخابات الإعادة حفاظا على النسبة المطلوبة للعمال والفلاحين بالمجلس.

فنصت على أن " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات ، وأعيد الانتخاب في الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين للذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات وفي هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات " .

" وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، وفي هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

رفض أعمال قاعدة الفوز بالتزكية :

تبعا للتقليد الذي اتبعه المشرع في القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن انتخاب أعضاء مجلس

الشعب فقد رفض المشروع اعمال قاعدة الفوز بالتزكية ، وتطلب ضرورة اجراء الانتخابات مع تخفيض النسبة ، المتطلبة للفوز في الانتخابات في الدوائر التي لم يتقدم للترشيح فيها أكثر من العدد المطلوبه إلى عشرة في المائة بدلا من العشرين في المائة التي تطلبها في القوانين السابقة. وفي ذلك نصت المادة السابعة عشرة من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ على أنه "إذا لم يرشح في الدائرة الانتخابية سوى شخصان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، أجرى الانتخاب في موعده وأعلن فوز من يحصل منهما على ١٠% من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة".

وإذا لم يرشح في الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه في الانتخاب إذا حصل على النسبة المشار إليها في الفقرة السابقة ، ويجرى انتخاب تكميلي لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم .

وإذا رشح في الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على النسبة المشار إليها وأجرى الانتخاب لإختيار العضو الثانى من بين الباقيين ، وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات .

وفي الأحوال التي لا يحصل المرشح فيها على نسبة العشرة في المائة المشار إليها في الفقرات السابقة يجرى انتخاب تكميلي لشغل المقعد الذي كان مرشحا له .

والذى يتضح من المادة السابقة ،

١ - أن المشروع لم يأخذ بقاعدة الفوز بالتزكية والتي تقضى بفوز المرشح " أو المرشحين " دون حاجة لإجراء الانتخابات في الحالات

التي لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من مرشح (أو أكثر من العدد المطلوب انتخابه عن الدائرة) ، بل تطلب اجراء الإنتخاب وضرورة حصول المرشح على نسبة من الأصوات لا تقل عن ١٠% من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

٢ - أن المشرع وأن تطلب في القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ضرورة إجراء الإنتخابات في الحالات التي واجهتها المادة السابعة عشرة ، إلا أنه عمل على تخفيض النسبة المطلوبة للنجاح فاكتمل بحصول المرشح على نسبة ١٠% من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين المقيدين بالدائرة بدلاً من نسبة الـ ٢٠% التي كان قد طلبها في قانون مجلس الأمة (١) وقانون مجلس الشعب (٢). ويبدو أن المشرع قد قصد بتخفيض هذه النسبة تيسير الانتخابات والابتعاد بها عن التعقيد

٣ - أن المشرع حافظاً على مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل من مقاعد المجلس، قد ميز بين حالات ثلاث :

الحالة الأولى : حيث لم يتقدم للترشيح في الدائرة أكثر من شخصين اثنين أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، ففي هذه الحالة يجرى الإنتخاب في موعده ويعلن فوز من يحصل منهما على ١٠% من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

الحالة الثانية : حيث لم يتقدم للترشيح في الدائرة سوى شخص واحد ، يعلن فوزه في الإنتخاب إذا حصل على ١٠% ويجرى

(١) رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ .

(٢) رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

انتخاب تكميلي لإختيار العضو الثاني من بين العمال والفلاحين ،
إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم ، أى من الفئات .

الحالة الثالثة : حيث يتعدد فيها المرشحون بالدائرة . ولا
يوجد من بينهم سوى مرشح واحد من العمال والفلاحين ، وفى هذه
الحالة يعلن فوز هذا المرشح الأخير إذا حصل على نسبة الـ ١٠ ٪ من
عدد أصوات الناخبين الصحيحة بالدائرة ، ويجرى الانتخاب لإختيار
العضو الثانى من بين الباقيين ، وفى حالة عدم توفر الأغلبية
المطلقة لأحدهم اعيدت الانتخابات بين الاثنين الحاصلين على أعلى
الأصوات .

على أنه فى الحالات السابقة التى لا يحصل فيها المرشح على
نسبة العشرة فى المائة يجرى انتخاب تكميلي لشغل المقعد الذى
كان مرشحا له .

٤ - اعتماد نظام الانتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى
انتخاب تكميلي لإختيار من يحل محله ، وذلك دون اخلال بحكم
الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون مجلس الشعب التى توجب
انتخاب عضوين عن كل دائرة من العمال والفلاحين . بمعنى أنه إذا
كان العضو الذى خلا مكانه فى الدائرة له صفة العامل والفلاح وجب
انتخاب مرشح بدلا منه ممن يتوفر له هذه الصفة ، فيكون الترشيح
مقصورا على العمال والفلاحين فى الانتخاب التكميلي (١) .

(١) على أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس
الجمهورية ، فإن معين خلفه أى من يحل محله يكون أمرا جوازيا لرئيس
الجمهورية ، أن شاء عين خلفا للعضو الذى خلا مكانه ، وأن شاء ترك مكانه
شاغرا وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو مكان العضو المنتخب حيث
يكون اجراء الانتخاب التكميلية أمرا وجوبيا .

وتستمر مدة العضو الجديد الذى تم انتخابه حتى يستكمل
مدة عضوية سلفه .

هذا ويلاحظ أن اعتناق القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠
لنظام الانتخاب التكميلى جاء تطبيقا لنص المادة ٩٤ من الدستور
الحالى حيث جرى نصها على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل
انتهاء مدته ، انتخب أو عين خلفا له خلال ستير يوما من تاريخ
ابلاغ المجلس بخلو المكان ، وتكون مدة العضو الجديد هى المدة
المكتملة لمدة عضوية سلفه " .

المطلب الثانى

اتقدير نظام الانتخاب الحالى لمجلس الشعب

لقد أحسن المشرع المصرى صنعا بالعودة إلى نظام الانتخاب
الفردى - بشأن اختيار أعضاء المجلس النيابى - بعد تجارب
انتخابية خاضها سواء بنظام الانتخاب بالقوائم المغلقة ، أو بنظام
مختلط جمع فيه بين نظام القوائم ونظام الانتخاب الفردى - ولا
يعيب المشرع المصرى وينال من قدره رجوعه إلى نظام الانتخاب
الفردى بعد أن استشعر عدم امكانية التعايش بين هذه الأنظمة
وطبيعة الشعب المصرى وظروفه الإجتماعية الخاصة .

كما أن هذا النظام يتفق والظروف الإجتماعية والثقافية للشعب
المصرى حيث يكون للعلاقات العائلية والأسرية - التى يقدها
الشعب المصرى - أثر كبير الشأن فى توجيه أصوات الناخبين بكل
دائرة نحو مرشح بالذات ، فيناصره الناخبون لمجرد صلة قرابه أو موده
تربطه ببعض الناخبين أو لكونه ينتمى لعائلة ذات ثقل يخشى
من بطشها . هكذا رسخت التقاليد واستقرت على أن يكون للعلاقات
العائلية والأسرية دور كبير فى اختيار النواب، ويكون للعصبيات

والقبليات - وخاصة فى ريف مصر وصعيدها - شان لا ينكر فى ترجيح مرشح على آخر .

ويرجع تعثر مسيرة الاخذ بنظام القوائم إلى قلة المدعى السياسى لدى أغلب أفراد الشعب المصرى ارتفاع نسبة الأمية ، وتفشى الجهل فى أغليته ، الأمر الذى يترتب عليه عجز الناخبين عن تفهيم البرامج والأهداف التى يتم على أساس اختيار قائمة من قوائم الأحزاب المتصارعة أو تفضيل أحدها على الأخرى ، هذا فضلا عن افتقاد البلاد إلى التنظيم الحزبى السليم - أساس نظام الانتخاب بالقوائم - على النحو المألوف فى الدول المتقدمة لكل هذه الاعتبارات رؤى العودة مرة أخرى إلى نظام الانتخاب الفردى الذى كان سائدا عندنا منذ أن عرفت مصر الحياة النيابية الصحيحة.

وإذا كان نظام الانتخاب الفردى يعد أقرب النظم الانتخابية صلاحية للتطبيق عندنا، إلا أننا نرى عدم جدوى احتفاظ المشرع الدستورى عندنا بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس الشعب على الأقل.

عدم جدوى الاحتفاظ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠% على الأقل فى مجلس الشعب :

رأينا من خلال دراستنا السابقة أن الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٤ كان أول دستور اعتمد مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠% على الأقل من مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية ، وذلك تنفيذاً لما جاء بالميثاق الوطنى من " أن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى ".

ولما صدر الدستور الحالي فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ (١) عمل
أيضا على تقرير المبدأ السابق فى المادتين الخامسة والسابعة
والثمانين منه .

فنص فى المادة الخامسة (الفقرة الخامسة) على أن " ويبين
النظام الأساسى للإتحاد الاشتراكى العربى شرط العضوية فيه
وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى
على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين
فى المائة على الأقل " ونصت المادة ٨٧ من ذات الدستور على أن
يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد
أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا تقل عن ثلاثمائة وخمسين
عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين " .

ونتيجة لاعتماد الدستور مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين
بـ ٥٠ ٪ على الأقل فى التنظيمات الشعبية والسياسية بما فيها
مجلس الشعب ، كان من الطبيعى ، كما رأينا ، أن يعمل المشرع العادى
على تقنين المبدأ فى جميع قوانين الانتخاب المتعلقة رغم ما
أصاب نظام الانتخاب عندنا من تطور عايشناه خلال هذا البحث من
نظام فردى إلى نظام بالقائمة ثم إلى آخر مختلط ثم فى النهاية
إلى النظام الفردى .

وبالرغم من دعوة البعض من الفقه الدستورى بضرورة العدول عن
مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فى المجلس النيابى منذ السبعينات
إلا أن هذه الدعوة لم تلق ترحيبا لدى المشرع الدستورى ، بل نظر
إلى هذا المبدأ وكأنه دستور أساسى لجميع التنظيمات السياسية
والشعبية فى الدولة يعلو على نصوص الدستور ذاته ، أو مبدأ

(١) وذلك قبل التعديل الدستورى الذى اجرى فى يونيو ١٩٨٠

مقدس بعد المساس به نوعاً من المروق والكفر بمبادئ الثورة
ومكاسبها .

وقد اتضح مدى إصرار المشرع الدستوري على احتفاظه بمبدأ
تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل في المجالس
المنتخبة من قيامه بتعديل الدستور في ٢٦ يونيو ١٩٨٠ دون
مساس بالمادة ٨٧ منه والتي نصت على ضرورة مراعاة نسبة العمال
والفلاحين فيما يتعلق بعضوية مجلس الشعب من ناحية ، وقيامه
بالنص صراحة بشأن تشكيل مجلس الشورى على أن يكون نصف
الأعضاء المنتخبين على الأقل - والبالغ عددهم ثلثي أعضاء المجلس -
من العمال والفلاحين من ناحية أخرى .

مناقشة مبررات مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الشعب :

على أنما يجدر بنا قبل دعوة المشرع إلى العدول عن مبدأ ضرورة
تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس النيابي على الأقل أن
نناقش المبررات التي قرر من أجلها المشرع - الدستوري والعمادي - هذا
المبدأ .

فقد قيل في شأن تخصيص نسبة الخمسين في المائة من
العمال والفلاحين بالمجالس النيابية والتنظيمات السياسية بما يلي:

(١) ان العمال والفلاحين حينما يمنحون نصف مقاعد التنظيمات
الشعبية أو السياسية فإنما يمنحون نسبة تتعادل مع أغلبيتهم
العددية ، إذ هم يكونون فعلاً أكثر من نصف الأمة .

(٢) كما قيل أن تلك القوى (العمال والفلاحين) قد حرمت
الفرصة في الماضي وطل استغلالها وإبعادها عن مقاعد الحكم فظلوا
سنيين طويلة من غير مساهمة في صنع مستقبلهم وتوجيهه ، لذلك

وجب أن يخصص لهم هذه النسبة تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص ويكون ذلك تعويضاً عادلاً عما نالوه من غبن وحرمان .

(٣) وقيل أيضاً إن تمثيل تلك الفئة في التنظيمات الشعبية وبخاصة في مجلس الشعب أمر ضروري حتى يظل هذا المجلس صورة صادقة للشعب بجميع فئاته .

(٤) وقبل في النهاية^(١) أن هذه الفئة هي صاحبة المصلحة العامة والحقيقية في التغيير الثوري فهم بإعتبارهم أصحاب المصلحة الحقيقية في التغيير - بل وأكثر من سواهم في بقاء الثورة - فيجب أن يكونوا أصحاباً لتلك النسبة في مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها (٢) .

وقد عبر الميثاق عن هذه المبررات بقوله " إن التنظيمات الشعبية السياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق ويعدل القوى المكونة للأغلبية وهي القوى التي طال استغلالها والتي هي صاحبة مصلحة عميقة في الثورة ، كما أنه بالطبيعة الوعاء الذي يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان ، أن ذلك فضلاً عما فيه من حق وعدل بإعتباره تمثيلاً للأغلبية ضمان أكيد لقوة الدفع الثوري نابعة من مصادرها الطبيعية الأصلية " .

(١) راجع في مبررات تمثيل العمال والفلاحين بنصف المقاعد على الأقل في جميع التنظيمات السياسية والشعبية بما فيها المجلس النيابي .

أ. الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الحرية والاشتراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٣٠٥ وما بعدها ومؤلف النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ص ٣٥٠ وما بعدها .

(٢) ويشير الدكتور مصطفى أبو زيد - وهو بعد من المؤيدين لمبدأ تمثيل العمال والفلاحين في المجالس النيابية إلى أنه " يجب على المشرع أن يدخل على تعريف العامل والفلاح ليشمل بالإضافة إلى العمال والفلاحين أبناء العمال والفلاحين ... ولسوف يصل تعداد هؤلاء حينئذ إلى ما يقرب من التسعين في المائة من أبناء الأمة وليس خمسين في المائة فقط " . مؤلفه الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين ١٩٨٥ ص ٤٣٨ .

ونحسن نشاطر أغلب الفقه الدستوري فى مطالبته المشرع
الدستورى بوجوب الغاء مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠%
على الأقل فى المجالس النيابية (١) . ونرى انه إذا كانت الثورة قد
رأت فعلا حى فئة العمال والفلاحين القوى المكونة للأغلبية والتى
طال استغلالها ، فحرمت منين طويلة من الاشتراك فى الشؤون
السياسية وقامت ، بالتالى ، بتخصيص نسبة لهم فى المقاعد النيابية
والسياسية لاتقل عن خمسين فى المائة ، فإن هذا المبرر لا
وجود له فى الوقت الحالى . فقد نالت هذه الفئة ، ونحن من ابنائها ،
ما استحقته تعويضا عن الحرمان السابق ، وحسبنا نظرة إلى قوانين
الإصلاح الزراعى وقوانين القطاع العام بل وفى جميع النواحي
الاقتصادية والاجتماعية حتى يمثل أماننا ما حظيت به هذه الفئة من
مكاسب ثورية واشتراكية حتى ذابت فعلا كل الفوارق الاجتماعية .

ولا مساغ فى القول إن تخصيص هذه النسبة للعمال والفلاحين
أمر يتفق مع أغلبيتهم العددية ، إذ هم يكونون فعلا نصف الأمة -
فيأتى المجلس النيابى صورة صادقة وصحيحة عنها . فذلك مردود
بأنه لو كان المناط فى تكوين المجالس النيابية هو بتحديد النسبة
العددية لكل طائفة من طوائف الشعب ، لكان من الواجب الأخذ بنظام
تمثيل الفهن والحرف فيكون لكل طائفة نسبة مقابلة لدورها فى
مجلس الشعب (٢) .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول
النامية ١٩٨٥ ص ٣٩٩ وما بعدها ، ومؤلفه الحريات العامة ص ٢٣٨ ،
الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ج ٢ ص ٦٢٣
الدكتور سعد عصفور : الدستور المصرى ، ص ١٧٩ .
الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا : القانون الدستورى ، تحليل النظام
الدستورى المصرى . فى ضوء المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٨٣ ، ج ٥٩٢

(٢) ويقول الدكتور عبد الحميد متولى فى الرد على الحجة القائلة بأن
تقرير هذا المبدأ يجعل مجلس الشعب صورة صادقة للشعب بجميع فئاته
"وحسبنا بياننا لخطأ تلك الحجة أن نذكر أن النظام الديمقراطى النيابى لا

أما بالنسبة للقول بأن العمال والفلاحين كانوا أصحاب المصلحة في التغيير الثورى ، الأمر الذى يبرر تمثيلهم بالمجلس النيابى بنسبة ٥٠% على الأقل ، فهذا القول إن صح من جانب القائلين على الشورة إبان الفترات الإنتقالية قصدا فى تثبيت المبادئ الثورية واستقرار نظام الحكم الجديد ، إلا أن التمسك به اليوم محل نظر كبير . ذلك أن النظام السياسى الذى جاءت به الشوة - والذى قام على إلغاء الملكية ، والقضاء على الإقطاع وسيطرة رأس المال وإيجاد حياة ديمقراطية سليمة - قد استقر فى وجدان الشعب المصرى ، وطبيعى أن تعود الأمور إلى حالتها الطبيعية بحيث يتم المساواة بين أفراد الشعب - بإعتبارهم جميعا أصحاب المصلحة الحقيقية والعميقة فى التغيير - فى شأن مباشرة الحقوق السياسية ، دون تمييز طائفة على أخرى ، ويترك الأمر للشعب ذاته ليختار هو من بين المرشحين من هم أكفأ وأجدر بالتمثيل . ولا يهم بعد ذلك إذا ما اسفر هذا الاختيار عن تشكيل مجلس تزيد نسبة العمال والفلاحين فيه على ٩٠% طالما عبرت هذه النسبة عن ارادة الناخبين الحقيقية . والقول بغير ذلك ينطوى دون شك - على أغل لإرادة الناخبين وتقييد لحريتهم فى اختيار ممثليهم .

إن تخصيص نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين أمر مرغيب لتنافسه وأسس الديمقراطية النيابية التى تقوم على اعتبار عضو البرلمان ممثلا للأمة بأسرها ، ويكل طوائفها . فالنائب فى المجلس فلاحا كان أو عاملا أو مهندسا حرا أو استاذا بالجامعة لا يعمل لصالح طائفته التى ينتمى إليها وهو حتى لا يمثل دائرته التى جاءت به إلى المجلس ، انه مندوب

يتطلب أن تكون تلك التنظيمات - وبخاصة المجلس النيابى - صورة من الشعب أو الأمة ، وإلا لوجب أن يكون ذلك المجلس - مجلس الشعب - فى بلد كمصر - مكونا من ٧٠% من الأميين ... !! " مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ١٩٨٥ ص ٤٠٤ .

عن الأمة جمعاء وبكل طوائفها ، لا عن طائفة التي ينتمى إليها ،
وهو يعمل للمصالح العام لا لمصالح أبناء مهنته

إن مبدأ تمثيل العمال والفلاحين ، كما ينطوي على مخالفه لجوهر
النظام النيابي ، جاء مخالفا أيضا لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بإعتبارهما
من المبادئ الدستورية العامة التي تسود أى نظاميمقراطى يؤمن بسيادة
الشعب صاحب كل السلطات فى الدولة.

إننا نأمل أن يعدل المشرع الدستورى عن هذا المبدأ ، كما عدل
المشرع العادى عن مبدأ ضرورة تمثيل النساء واحتجاز مقاعد لهن فى
مجلس الشعب ، إذ الحكمة فى الفرضين واحدة ، وهن ان لا يفرض على
الناخب مرشح ينتمى لفئة معينة دون أخرى أو إلى جنس معين دون
آخر .

ونرى أن تعديلا عاجلا يجب أن يتناول المواد الدستورية
والقانونية التى تضمنت مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠ ٪ على
الأكل من مقاعد المجلس النيابى وغيره من المجالس التى أوجب
القانون ضرورة ، اختيار أعضائها بطريق الانتخاب (١) .

(١) يذهب الدكتور عبد الحميد متولى ، فى نقده لنسبة الـ ٥٠ ٪ من العمال
والفلاحين بالمجلس النيابى ، قائلا " وحسبنا أن نذكر عن زعيمه الدول
الاشتراكية (بل الشيوعية) أعنى دولة الاتحاد السوفيتى - التى ينص
دستورها على أنها دولة العمال والفلاحين " - لم تقرر لهم مثل هذه النسبة
، بل نجد الأمر بالعكس ، إذ نجد أن هيئاتها النيابية (السوفيت الأعلى)
تضم بين أعضائها " عددا قليلا من العمال ومن أعضاء الكولخوز (المزارع
الجماعية التعاونية) ، ولكن هناك عدد أكبر من المهندسين ومن الفنيين ثم
ما يقرب من نصف عدد النواب قد اجتازوا مرحلة التعليم العالى " .
انظر . مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ، المرجع السابق ص
٤٠٧ .

خاتمة

عالجنا فى هذا البحث اسلوب الانتخاب الفردى واسلوب الانتخاب بالقائمة واسلوب الانتخاب المختلط، وعرضنا للأسس النظرية التى يقوم عليها كل نظام وواقعه التطبيقى فى عدة دول، ثم تعرضنا بعد ذلك للنظم الانتخابية التى سادت مصر منذ أن عرفت الحياة النيابية السليمة عام ١٩١٣، ورأينا أن المشرع قد طبق نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية بشأن انتخاب أعضاء المجالس النيابية، وظل وفيما لهذا النظام قرابة سبعين عاماً، ثم رأى فى عام ١٩٨٣ الأخذ بنظام الانتخاب بالقاعة مع التمثيل النسبى، وكان ذلك لأول مرة فى مصر بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، ثم عدل عنه عام ١٩٨٦ وأخذ بنظام انتخابى مختلط جمع فيه بين نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ونظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية. بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. غير أن المشرع قد ارتأى عام ١٩٩٠ العودة من جديد لنظام الانتخاب الفردى الذى كان سائداً قبل اعتناقه لنظام القائمة.

ورأينا خلال صفحات هذا البحث الدور الذى لعبته القوى الاجتماعية ممثلة فى الأحزاب السياسية والرأى العام وأثره فى تنقل المشرع بين نظام وآخر من أنظمة الانتخاب السابقة.

والحقيقة أن مسألة اعتماد نظام انتخابى دون آخر، أو تفضيل نظام انتخابى على سواه أليست مسألة قانونية فحسب، بل مسألة سياسية فى المقام الأول. فليس من صواب الرأى محين نريد وضع نظام انتخابى جديد أو اصلاح نظام انتخابى قائم، أن نبدأ بالبحث

عن مبدأ قانونى محدد ، أو نظرية فلسفية معينة ، ثم نعمل على وضع أو اصلاح ذلك النظام بما يتلاءم مع ذلك المبدأ القانونى أو تلك النظرية الفلسفية، وإن النظام الانتخابى يجب أن يستوحى من الواقع ، من ظروف البيئة وبخاصة القوى الإجتماعية ، يجب أن يكون النظام الانتخابى متوافقا مع طبيعة الشعب وظروفه السياسية والاجتماعية ومدى احظه من المدنية والتقدم .

وإذا كان الفقه الدستورى والمشتغلون بالسياسة يختلفون فيما بينهم حول أى نظم الانتخابية أفضل اتباعا ، فإنهم يتفقون على أن جميع هذه الأنظمة يجب أن تسعى إلى تحقيق هدف موحد " وهو أن يكون البرلمان صورة صادقة ومعبرة عن ارادة الناخبين أى الممثل الحقيقى للأمة . ولا يكفى حتى يجىء البرلمان على النحو السابق أن تأتى النصوص الدستورية متضمنة لمبادئ النظام النيابى وتقرير مبادئ محض نظرية كمبدأ سيادة الأمة أو مبدأ سيادة الشعب ، ومبدأ المساواة فى الاقتراع أو الترشيح بين المواطنين ، بل يلزم أن يعترف الواقع ويشهد التطبيق على صداقية هذه المبادئ . فيقر الواقع والتطبيق بما تتضمنه النصوص الدستورية والقانونية من مبادئ تضمن جدية الانتخاب وتجعله فى مأمن من التزوير أو التزييف وهو ما لا يتأتى إلا بوجود ضمانات حقيقية تتقرر لسلامة الانتخاب سواء فى مرحلة الاعداد له أو فى مرحلة اجرائه أو المرحلة اللاحقة على اجرائه .

أولا ، الضمانات التى تتعلق بمرحلة الاعداد للانتخاب :

ففى مرحلة الاعداد للانتخابات تتمثل ضمانات الانتخاب فى الحيدة فى تقسيم الدوائر الانتخابية ، وصدق الجداول ، والمساواة بين المرشحين فى الدعاية والاعلان ، ووعى الناخبين وحرصهم على مباشرة حقهم الانتخابى ، وحياد السلطة التنفيذية .

١ - الحيدة فى تقسيم الدوائر الانتخابية :

إن من أهم الوسائل التى تلجأ إليها الحكومات لتوجيه نتائج الانتخابات لمصلحة مرشحها وسيلة تمزيق الدوائر الانتخابية . فإذا كان النظام الدستورى يخول للحكومة سلطة الأفراد بتقسيم الدوائر فإنها غالبا ما تعمل على تحديد الدوائر بطريقة تيسر لانصارها الفوز فى الانتخاب ، بأن تلجأ إلى تمزيق الدوائر وتشتيت خصومها فى دوائر متفرقة يصبحون فيها أقلية ، أو تجعلهم فى اطار دائرة كبيرة بالنسبة إلى حجم الدوائر الموالية لانصارها حتى تقل فرصهم فى النجاح (١) .

وقد تم اتباع هذا الأسلوب من قبل الحكومات المصرية قبل الثورة (٢) على نحو ما رأينا فى الباب التمهيدى - خاصة فى عام ١٩٣٨ . وقد تصل الحكومة إلى نفس النتيجة - محاباة أنصارها - بطريقة ملتوية غير مباشرة ، حينما تلجأ إلى تقسيم الدوائر تقسيمات غير متكافئة أو متساوية (٣) .

(١) وهذا الأسلوب يسمى أسلوب Gerrymander السابق الإشارة إليه راجع الفصل التمهيدى من هذا البحث .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص ٢٥١ .

(٣) وهو ما حدث فى فرنسا فى انتخابات مجلس الشيوخ حيث جعل دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ الغلبة للقرى على المدن ، وقرر للأولى تمثيلا يفوق أهميتها العددية بالنسبة للثانية وحكمة ذلك أن العمال كانوا متركزين فى المدن وهم فى غالبيتهم كانوا يميلون إلى أحزاب اليسار المناهضة لحكومة ديغول على عكس المدن التى يقلب عليها الاتجاه المحافظ لذلك جعل الدستور الغلبة للقرى فى اختيار المندوبين الذين يختارون أعضاء مجلس الشيوخ .

وإزاء تجوز الحكومات وشططها فى تحديد الدوائر الانتخابية مساندة أنصارها والكيد بخصوصها فى المعارك الانتخابية ، كان تجاه أغلب الدساتير إلى اناطة الاختصاص بتقسيم الدوائر إلى الهيئة التشريعية بحيث يصدر به قانون من البرلمان بعد أن تتقدم له الحكومة بمشروع التقسيم ، وأن يراعى فى تحديد هذه الدوائر جعل التقسيم ثابتا لا يتغير بتغير الحكومات أو بتغيير عدد السكان ، وأن يكون بقدر الامكان متطابقا مع التقسيم الجغرافى والادارى فى الدولة ، فاعتماد التقسيم الادارى أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية يحول حتى دون شطط الأغلبية البرلمانية إذا ما رأت تحديد الدوائر بما يحقق انتصارها وسحق خصومها .

واستكمالا لهذه الضمانة والحيلولة دون الالتجاء إلى تمييز الدوائر - حتى من جانب حزب الأغلبية داخل البرلمان - فإنه يجب أن يكون تحديد الدوائر سابقا على تحديد موعد الانتخابات بمدة معقولة بإعتبار أن انشاء الدوائر من أعمال التحضير البعيدة للانتخاب وليس لمناسبة انتخاب قريب (١) .

٢ - صدق ونقاء الجداول الانتخابية :

بقدر ما تكون الجداول الانتخابية صادقة ونقية وتدل على حقيقة الهيئة الانتخابية ، بقدر ما يكون الانتخاب معبرا للتعبير الصادق والأمين عن رأى الأمة. حين فهى مرآة صادقة تعكس حقيقة العملية الانتخابية وما يدور فيها. وهذه الجداول يجب أن تقتصر على أسماء الناحيين الحقيقيين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب، وهم من بلغوا سن الرشد السياسى من مواطنى الدولة المتمتعين بأهليتهم العقلية والأدبية ، فلا يجب أن تتضمن هذه الجداول أسماء وأشخاص لم تتوفر فيهم بعد الشروط التى تطلبها

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .
والدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ص ٢٨٣ .

القانون لمباشره الحقوق السياسية او اسما لاسخاص معدو حذره
الشروط او أسماء لا شخاص توفاهم الله

وتسرب الخلل إلى هذه الجداول بإضافة أسماء للأشخاص لا حق لهم
فى الانتخاب أو حذف أسماء لأخرى لهم حق الاشتراك فيه من شأنه
تشويه الانتخابات وتحويل رأى الأمة عن حقيقته لصق هذه الجداول
ونقائها ويجب مراجعة هذه الجداول بصفة دورية للتحقق من استمرار
تمتع المقيدى فيها للصفات التى حددها القانون وإضافة أسماء الأشخاص
الذين توفرت لديهم هذه الصفات وحذف أسماء من فقد شرطاً من شروط
مراولة الحقوق السياسية وأسماء المتوفى

ولتحقيق هذه الضمانة (سلامة الجداول) تعطى أغلب فوائى
الانتخاب للأفراد حق مراقبة اللجان التى تقوم بإعداد هذه الجداول
ومراجعتها حماية لحقوقهم الانتخابية ، فتنبص على وجوب نشر هذه
الجداول أو عرضها سنوياً حتى يتسنى لكل فرد المنازعة فى صحه
هذه الجداول فى حالة حدوث خطأ - متعمد أو غير متعمد من اللجان
المختصة - فىكون لكل مواطن لم يدرج اسمه فى الجدول - رعم
استيفائه للشروط التى يتطلبها القانون لممارسة الحقوق السياسية
- أن يطلب قيد اسمه ويكون له ولغيره من المواطنين طلب حذف أو منطب
اسم أى فرد غير مستجمع للشروط التى يتطلبها القانون

وتحقيق هذه الضمانة - صدق الجداول الانتخابية - يكون منوطاً
بالتزامين : التزام جهات الادارة بمراجعة الجداول الانتخابية بصفة دورية
والتزام الأفراد بمراقبة هذه اللجان بالظن على هذه الجداول فى حالة عدم
تعبيرها عن حقيقة هيئة الناخبين وتعتبر الجداول الانتخابية قرينه على
أن كل ما ورد فيها من أسماء يكون لهم حق الانتخاب وعلى العكس
لايسمح لمن لم يرد اسمه فى هذه الجداول أن يتنرك فى الانتخاب انبا

قرينة على حق الانتخاب ولكنها قرينة غير قاطعة بحيث يمكن اثبات عكسها بالطعن على صحة هذه الجداول من قبل المواطنين فى المواعيد المحددة، ولكنها تنقلب إلى قرينة قاطعة عند الانتخاب فلا يجوز لأحد من الناخبين اثبات عكسها.

على أنه يلاحظ أنه إذا كان القيد فى جداول الانتخاب يعد قرينة على صحة ما ورد بها من أسماء ، إلا أن هذا القيد لا يكون منشأ لحق الانتخاب، ذلك أن هذا الحق يتولد للفرد من القوانين ذاتها لا من جداول الانتخاب، ومن ثم فإن القيد فى هذه الجداول يكون عملاً إقرارياً لا إنشائياً لحق الانتخاب، أو بمعنى آخر تكون هذه الجداول كاشفة لحق الانتخاب لا منشئة له .

٣ - حياد السلطة التنفيذية وفزائتها :

قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى أسلوب الضغط أو التهديد لجبر الناخبين على التصويت لمرشح معين أو الاقتراع لقائمة الحزب الحاكم دون سواء . ويتخذ هذا الأسلوب صوراً متعددة كقيام السلطة التنفيذية - ممثلة فى الشرطة - بتفريق اجتماعات المرشح المناهض للحكومة ، أو إيعاز الحكومة لرؤساء الإدارات بضرورة اقتراع الموظفين لقائمة حزب الأغلبية ، وإلا تم حرمانهم من وظائفهم وظيفية كالحوافز أو بدلات التمثيل ، أو التنكيل بهم كتحملهم أو فصلهم من الخدمة .

وكما تلجأ الحكومة إلى أسلوب الضغط أو التهديد للتأثير على الناخبين، فإنها تلجأ أيضاً إلى الوعد أو الترغيب لحث الناخبين - خاصة العاملين منهم فى الحكومة أو بالقطاع العام على التصويت لمرشح معين أو لقائمة الحزب الحاكم مقابل إصلاح أوضاعهم الوظيفية من حيث المرتبات أو الترقيات وغير ذلك من المسائل التى تتعلق بمستقبلهم الوظيفى .

وحياة السلطة التنفيذية بالنسبة لجميع المرشحين ممن ينتمون لحزب الحكومة أو غير المنتمين له وعدم استخدامها لاساليب التهديد أو الترغيب بالنسبة للناخبين لارغامهم على التصويت في اتجاه معين بعد ضمانا جديا لتزام الانتخاب ، فيكون الناخب حرا وبعيدا عن المؤثرات حين وقوفه أمام صناديق الاقتراع .

٤ - المساواة بين المرشحين في فرص الدعاية الانتخابية :

قد لا تشفى وسيلة تمزيق الدوائر أو التلاعب في جداول الانتخاب غليلا لدى الحكومات غير الديمقراطية في تشويه الانتخابات ، فتلجأ إلى وسائل مباشرة لتغيير مجراها الطبيعي ، فتعمل هذه الحكومات على إثارة انصارها بفرص الدعاية والاعلان فتسمح لهم بالاجتماعات الانتخابية وتوزيع المنشورات والاكشاش من الدعاية في وسائل الاعلام المختلفة كالصحف والاذاعة المرئية وغير المرئية ، بينما تحرم على خصومها التمتع بفرص الدعاية السابقة تفضيلا . اجتماعاتهم ولا تمنحهم فرص الدعاية في وسائل الاعلام ، أو على الأقل تضيق الخناق عليهم فلا تساوى بينهم وبين المرشحين من انصارها في فرص الدعاية الانتخابية ، هذه الظاهرة شائعة الاستعمال في الدول المتخلفة وفي النظم الاستبدادية والتسلطية .

ولاشك أن قيام الحكومات بإثارة انصارها بوسائل الدعاية دون خصومها أو عدم التزامها بمبدأ المساواة بين جميع المرشحين وشكل وسيلة ضغط حقيقية على ارادة الناخبين ، بل وبعد أداة تضليل لهيئة الناخبين بما يترتب على ذلك من تغيير للمجرى الطبيعي للانتخابات وتشويهه ومسح لارادة الناخبين .

لذلك تعمل الدول الديمقراطية والتي يرتفع فيها درجة الوعي السياسى على تحقيق المساواة بين المرشحين في فرص الدعاية والاعلان ، فلا تؤثر مرشحا على آخر ولا حزبا معينا على سواء فتعطى

لجميع الأحزاب نفس القدر من الحقوق فى استخدام وسائل الدعاية
الاذاعية للتعبير عن برامجها وأهدافها (١) .

٥ - وعلى الناخبين وحرصهم على مباشرة حقوقهم الانتخابية :
لاشك أن حرص الناخبين على مزاولة حقوقهم السياسية وعدم
تخلفهم عن الجصول إلى مقار الانتخاب والاشتراك فى المعركة
الانتخابية ، يعد أولى ضمانات سلامة الانتخاب ، إذ يؤدي تخلف
الناخبين عن الأداء بصوتهم فى الانتخاب أن يكون المجلس النيابى
غير معبر التعبير الصادق عن إرادة الأمة ويعطى فى نفس الوقت لجهات
الإدارة فى الدول المتخلفة فرصة حسنة للتلاعب والتزييف فى
نتائج الانتخابات .

قد يقال أن أعراض جمهور الناخبين عن الاشتراك فى المعركة
الانتخابية إنما هو تعبير عن عدم جدية الانتخابات لمجرد الشك فى
سلوك السلطة التنفيذية ، إلا أن هذا الأعراض يكون له من الأضرار
البالغة التى تتمثل فى تسهيل إتاحة فرص التلاعب والتزييف عن
طريق تسديد أسماء الناخبين الذين تعمدوا عدم الاشتراك فى العملية
الانتخابية لصالح أنصار حزب الحكومة أى حزب الأغلبية .

ورغبة فى حث المواطنين على الاشتراك فى المعارك الانتخابية
يحرص المشرعون عادة على جعل مزاولة المواطنين لحقوقهم الانتخابية
واجبا - لاحق - يلزمون بمباشرة ، وذلك عن طريق فرض عقوبات
جنائية على المتخلفين منهم عن أداء هذا الواجب .

(١) بل وتذهب بعض الدول الديمقراطية كإنجلترا على وضع حد أقصى
للمصاريف الانتخابية حتى يتساوى المرشحون الأغنياء والفقراء فى فرص
الدعاية .

وفى اعتقادنا أنه مهما فرض المشرع من عقوبات على التخلف عن الانتخاب أو الاستفتاء فلن يعوض ذلك عن ضمانات الحرص الذاتى والتلقائى للناخبين فى القيام بواجبهم السياسى . وهو أمر على أى حال مرتبط بدرجة الوعى السياسى للشعب وقدر مدنيته وتحضره .

ثانياً: الضمانات التى تتعلق بمرحلة إجراء الانتخابات وإعلان النتائج :
وتبدأ تلك المرحلة بصبيحة اليوم المحدد للانتخابات ووقوف الناخبين أمام صناديق الاقتراع وتنتهى بعملية فرز الأصوات وتحديد المرشح الفائز فى الانتخاب . وهى مرحلة حاسمة وشائكة يمكن أن نتعرض فيها للانتخابات للكثير من أوجه التزييف والتزوير لذلك تقرر القوانين ضمانتين .

الأولى تخص حرية الناخب فى التصويت وهو واقف أمام صناديق الاقتراع ، والثانية تحول دون أى تلاعب أو تزييف لحقيقة الانتخاب .

١ - سرية التصويت :

تتجه غالبية القوانين إلى اعتماد مبدأ التصويت السرى رغم ما يدعيه البعض من أن التصويت العلنى يتسم بالشجاعة والصرامة ويربى الروح الأدبية والشعور بالمسئولية لدى الناخبين .

والحقيقة أن التصويت السرى يضمن للناخب حرته حال التصويت إذ كثيراً ما تنقصه الشجاعة والجرأة اللازمة للجهر برأيه بحيث قد تمنعه العلانية من الاشتراك فى الانتخاب أو أدائه على النحو الذى يرتضيه ضميره فهو يسمح له بالأعراب عن رأيه الحقيقى دون خوف أو وجل . ١

كما أن الانتخاب السرى يغلق المجال أمام تدخلات الإدارة وإرهاب الناخبين لانتخاب مرشحها ، ويحول دون تحقق البغضاء والمنازعات

وأساليب البطش التي لا ينجو منها أى تصويت علىنى هذا فضلا عما
تؤدى إليه سرية الانتخاب من انعدام الرقابة تقريبا لعدم وثوق
الأحزاب أو المرشحين من تنفيذ الناخب لوعدهاته وهو واقف أمام
صندوق الاقتراع لا سلطان عليه غير ضميره ومصلحه .

٢ - الاشراف الكامل للقضاء على اجراء عملية الانتخاب:

قد يتصور - إذا ما شئت السلطة التنفيذية التزيف فى
نتائج الانتخاب - أن يسمح أعضاء اللجان لأشخاص ليست واردة
اسماؤهم فى جداول الانتخاب بالقيام بالاقتراع بإسماء أشخاص
متوفين أو أشخاص يعملون خارج البلاد ، وقد يقوم أعضاء اللجان
أنفسهم بتسديد بطاقات الاقتراع، فى الساعات الأخيرة لانتهاى العملية
الانتخابية، بأسماء الأشخاص الذين تخلفوا عن حضور الانتخاب

وقد يتصور أيضا قيام السلطة التنفيذية - وهو أبشخ صور
التزوير - بإرغام أعضاء اللجان الانتخابية على استبدال صناديق
مغلقة مملوءة ببطاقات انتخابية معدة سلفا لمصلحة حزب الحكومة أو
قيام أعضاء اللجان العامة بإعداد محاضر نهائية للانتخاب على غير ما
تشير إليه حقيقة بطاقات الاقتراع .

كل هذه صور أو أشكال لأساليب التزيف التى قد تلجأ إليها
السلطة التنفيذية فى مرحلة الانتخاب .

ولعل الضمانة الوحيدة التى تحول دون عمى الادارة تتمثل فى
اشراف الهيئة القضائية على الانتخابات ، ويتحقق ذلك بحضور عضو
من أعضاء هذه الهيئة فى كل لجنة من لجان الانتخاب فيعمل على
استقرار النظام فيها ويحول دون عملية التزوير والتزيف

وهذه الضمانة لا تكون كافية فى نظرى إذا اقتصر الأمر على مجره اشراف القضاء على اللجان العامة دون اللجان الفرعية ذلك ان هذه اللجان الأخيرة هى التى تكون غالبا مسرحا لعمليات التزييف والتروير سواء من جانب الادارة أو من جانب الأفراد . أن اشراف الهيئة القضائية على اللجان الفرعية يكون أكثر الحاحا منه بالنسبة للجان العامة حيث تزداد فيها فرص مخالفة القانون والجروح عليه

وقد أقر الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ بهذه الضمانة فنص فى المادة ٨٨ منه على "أن يتم الاقتراع تحت اشراف هيئة قضائية " ، على أن القرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قد أوجب اشراف الهيئة القضائية على اللجان العامة دون اللجان الفرعية، فنص فى المادة ٢٤ منه على أن "يعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ويختارون بقدر الامكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام ... " .

ونرى أن النص السابق لا يحقق ضمانه الإشراف الكامل للقضاء على العملية الانتخابية . فهذه الضمانة يجب - حتى تتصف بالفعالية - أن تكون شاملة، فيكون اشراف القضاء على جميع اللجان العامة والفرعية ، أخذا بعوم نص المادة ٨٨ من الدستور واعمالا للقواعد الأصولية، فى التفسير من أن العام يبقى على عموم ما لم يرد ما يخصصه، والتخصيص لا بد أن يكون بنص معادل فى المرتبة أى بنص دستورى وهو ما لم يتحقق .

قد يقال - بل وقيل بالفعل - أن عدد اللجان العامة والفرعية يزداد بكثيرة على عدد أعضاء الهيئات القضائية وبالتالي يكون هناك استحالة مادية تحول دون تعيين رؤساء هذه اللجان من أعضاء الهيئة القضائية.

على أن هذا القول مردود، إذ يكون بالإمكان جعل الانتخاب على مراحل (مرحلتين أو ثلاث) لا على مرحلة واحدة، فنقسم الجمهورية إلى مناطق ويجرى الانتخاب في كل منها بالتعاقب معاً للتاريخ الذي يحدده قرار دعوة الناخبين. في هذه الحالة نستطيع أن تجعل إشراف القضاء شاملاً لجميع اللجان العامة والفرعية، ونكون في ذات الوقت قد أحترمنا الحكم الوارد بالدمستور الذي يوجب أن يكون الاقتراع تحت إشراف هيئة قضائية .

ثالثاً : الضمانات اللاحقة على إتمام اجراء الانتخابات : عقد الاختصاص بالفصل في صحة عضوية المجلس النيابي للقضاء

قد يشور الشك بعد اجراء عملية الانتخاب، حول صحة العضوية إما لعدم توفر أحد الشروط التي حددها الدستور أو القانون في العضو، وإما أو لعدم نزاهة اجراءات الانتخاب

وتعطى بعض الدساتير حق الفصل في صحة العضوية إما للمجلس النيابي ذاته وإما لجهة القضاء . ويلاحظ أن عقد الاختصاص للمجلس النيابي ذاته - بدعوى الحرص على استقلاله بثبوتونه الداخلية - لا يحقق الحيد نظراً لما تخضع له هذه المجالس في كثير من الأحيان للهوى والاعتبارات السياسية والإنحرافات الحزبية . هذا فضلاً عن فقدانها للدراية القانونية التي يتميز بها القضاء، وقد دلت

التجارب فعلا على انحراف هذه المجالس عند مباشرتها لحقها في الفصل في صحة العضوية فأساءت استخدام هذا الحق. (١)

لذلك تلجأ الدول العريقة في الديمقراطية إلى عقد الاختصاص بالتحقيق والفصل في صحة العضوية للقضاء لما يتسم به من حيادية ونزاهة وبعد عن الاعتبارات والمؤثرات السياسية ، إذ يستطيع بحكم تكوينه القانوني الخالص ، انزال حكم القانون - والقانون وحده - على ما يشور أمامه من منازعات تتعلق بصحة العضوية ، والحكم ببطالنها حال تحققه من وجود ما يبرر قانونا القضاء بهذا البطلان . (٢)

وقد قررت المادة ٩٣ من الدستور الحالي الصادر عام ١٩٧١ لكل من القضاء والمجلس النيابي سلطة الفصل في صحة العضوية فأعطت مهمة القيام بالتحقيق في صحة العضوية للسلطة القضائية (محكمة النقض) وتقرير الفصل النهائي في صحة العضوية لمجلس الشعب ، والغريب أن الدستور قد جعل لمحكمة النقض مجرد دور ثانوي يقف عند حد اجراء التحقيق وتقديم تقرير بشأنه دون أن تكون له صفة الإلزام بالنسبة للمجلس، بينما جعل سلطة الفصل النهائي في صحة العضوية

(١) وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بهذا الإتجاه واستعمال البرلمان حقه في الفصل في صحة العضوية استعمالا سيئا إذ حدث أنه طعن في صحة انتخاب أحد النواب - وكان هذا العضو ينتمي لحزب الأغلبية - فقرر مجلس النواب صحة عضويته ، ثم انضم بعد ذلك هذا العضو إلى حزب آخر من أحزاب الأقلية فأصدر نفس المجلس بناء على طعن جديد مؤسس على ذات العيب قرارا بإبطال عضوية هذا العضو انظر الدكتور السيد صبري : المرجع السابق ، ص ٥٤ ، الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٥١٦ ، الدكتور إبراهيم عبد العزيز شياح : الدستور المصري - دستور (١٩٧١) - ١٩٨٧ ص ١٥٦ .

(٢) وقد أخذ دستور ١٩٣٠ بهذا الاتجاه فمعد الاختصاص بالفصل في صحة العضوية إلى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وإبرام أو إلى محكمة النقض في حالة انشائها وقد أخذ بهذه القاعدة دستور ١٩٥٦ . ١٩٦٤

لمجلس الشعب ودون التقيد بالتقرير الذى أعدته محكمة النقض فى هذا الخصوص(١).

والوضع الذى قرره المادة ٩٣ من الدستور من حيث اعطاء سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية للمجلس النيابى دون التقيد بتقرير محكمة النقض امر يتنافى مع الحكمة التى تقرر من أجلها اشراك القضاء فى النظر فى طعون صحة العضوية، وهى انزال حكم القانون على المنازعة المطروحة ، وينطوى على تجاهل للقيمة القانونية لما يصدر عن محكمة النقض من تقارير وأحكام .

على أى حال فإن اعطاء سلطة الفصل النهائى للمجلس النيابى فيما يتعلق بصحة العضوية يجعل من مسألة الفصل - فى غالب الأحيان - مسألة شكلية أو ظاهرية ، طالما كان بإمكان المجلس أن يعلى لمؤثرات الجزية والاعتبارات السياسية على حكم القانون، تحت شعاره المستحدث " المجلس سيد قراره " وقد دعا الفقه الراجع إلى وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية إلى القضاء وحده ولتكن محكمة النقض. وهو أيضاً ما تطلع إليه القضاء المصرى وعبر عنه فى الحكم الصادر عن محكمة استئناف القاهرة والصادر فى ١٩/٤/١٩٧٦ حيث جاء فيه " أن المحكمة وهى جزء من القضاء ضمير الأمة تطالب المسؤولين بأن يعملوا على جعل الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية معقوداً لمحكمة النقض قمة السلطة القضائية وليس قاصراً على تحقيقها وإبداء الرأى فقط كما هو معمول به حالياً - ذلك أن إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية عليا يوفر الضمانات والحيدة والكفاية القانونية والعدالة اللازمة . ولو أنه سيلقى بحب اضافى على عاتق القضاء الحالى،

(١) الدكتور سعد عفيفور : المرجع السابق ص ٢٠٥ .
الدكتور محسن خليل . النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ - ٢ ص ٦٨٦ .

إلا أن كل مشقه وجهد مصن يهود فى سبيل المصلحه العامة"

ونحن من جانبنا ننضم إلى دعوة الفقه والقضاء فى ضرورة تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى للقضاء وحدة سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية لإعتبارات الحيده والنزاهة والبعد عن الاعتبارات السياسية ، ونناى عن المجلس من شبهة التحيز للأعضاء التابعين لحزب الحكومة، أو الإضرار بالأعضاء المستقلين أو المنتمين لأحزاب المعارضة، ونفضل اناطة الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية بالمحكمة الدستورية العليا حيث يتمتع حكمها الصادر فى هذا الخصوص بما تتمتع به الأحكام الصادرة فى الدعاوى الدستورية من صفة الإلزام بالنسبة لكافة السلطات العامة فى الدولة وللأفراد

ونرى أن يسمح لكل فرد - ناخبا كان أو مرشحا - أن يقيم الطعن فى هذا الصدد بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة مباشرة، دون حاجة إلى تقديمه للمجلس ثم إحالته بعد ذلك إلى المحكمة الدستورية حكمهاافنتفادى بذلك امتناع المجلس أو تراخيه المتعمد عن الإحالة

ولا شك أن تقرير رقابة القضاء على صحة العضوية بعد الانتهاء من عملية الانتخاب - فضلا عن اشرافه على مرحله اجرائه - أمر يحول دون تشويه نظام الانتخاب ،ويفسد أى خاطر يجول فى ذهن السلطة التنفيذية من أن تمديد العث أو التلفيق لتزييف نتيجة الانتخاب لصالح مرشح معين تناصره أو لصالح قائمه حزب معين تؤيده

ولا جدال فى أن سلامة العملية الانتخابية ونقاها - بجميع مراحلها، يتوقف على مدى تقدم الشعوب أو تأخرها السياسى ، ومقباس تقدم الشعوب أو تأخرها يكمن فى معيار وحيد، وهو معيار الرأى العام

ويشهدنا التاريخ على أن الرأي العام القوى المستير كان سببا فى اصلاح كثير من الأنظمة السياسية والانتقال بها من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة إلى الجمهورية حيث تعلو ارادة الشعب على ارادة الحكام ، كما كان سببا فى قبر الكثير من الأنظمة الديكتاتورية واستبدال أنظمة ديمقراطية بها حتى يسترد الشعب سيادته وسلطاته.

وإذا كان للرأى العام مثل هذا الأثر على الأنظمة السياسية فإن أثره يكون أكثر فاعلية بالنسبة لإصلاح نظام قانونى قائم أو استبدال سواء به أصلح منه.

وإذا كان الرأى العام عندنا قد استطاع أن يوجه المشرع العادى فى شأن اختيار النظام الانتخابى الأصلح ويلزمه بالعودة إلى نظام الانتخاب الفردى بعد تجربته نظام القوائم والنظام المختلط ، فإنه يستطيع - بلا ريب - أن يقف فى وجه السلطة التنفيذية إذا ما عن لها تشويه نظام الانتخاب لتحقيق مصالح الحزب الحاكم . فهو وحده الذى يستطيع الزام السلطة التنفيذية بالوقوف من الانتخابات موقف المحايدين بين جميع أطراف اللعبة الانتخابية من المرشحين أو الأحزاب، فيكون بمثابة السياج المتين والضمان الحقيقى لسلامة الانتخاب والا بتعداد به عن مغامرة التزييف أو التزوير .

ان السلطات العامة فى الدول الديمقراطية تضع دائما رقابة الرأى العام فى مكانة أسمى بالنسبة لجميع وسائل الرقابة الرسمية ، وتحسب حسابها فى كل خطوة تخطوها قبل أن تحسب حساب غيرها من وسائل الرقابة - فهو يمثل - ويحق ، صمام أمان فى هذه الدول لحماية أنظمة الانتخاب من أن يمتد إليها يد العبث والتلفيق من جانب أى حزب أو أى سلطة مهما علا قدرها وجل شأنها

المراجع باللغة الأجنبية

Andre Haurio: Droit constitutionnel et institutions politiques
16 ed 1975.

Andre et Francine Demichel: Manuel Dalloz de droit usuel,
Droit electoral 1973.

Barthelemy: Traite de droit constitutionnel, 1933.

Bernard Chantebout: Droit constitutionnel et science
politique, 1978.

Charles Debbasch et d'autres : droit constitutionnel et
Institutions Politiques.

: La V^e Republique 1985.

Claude Lechercq: Institutions Politiques et Droit
constitutionnel 2ed.

Georges Burdeau: Droit Constitutionnel et Institutions
Politiques 18ed, 1977.

Georges Vedel: Manuel Elementaire De Droit
Constitutionnel, 1949.

Jacques Cadart: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T1, 1975.

Jean Gicquel: Droit constitutionnel et Institutions Politiques 10ed, 1989.

Julien Laferriere: Manuel De Droit Constitutionnel 2ed, 1947.

Maurice Duverger: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T1, 14ed, 1955.

Michel Henry Fabre: Principes Republicains de Droit Constitutionnel, 3ed, 1977.

Pierre Pactet: Institutions Politiques - Droit Constitutionnel, 1975.

Louis Favoreau Loic Philip les grandes decisions du conseil constitutionnel 4ed, 1986.

الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا : القانون الدستوري، تحليل النظام
الدستوري المصري فى ضوء المبادئ،
الدستورية العامة، ١٩٨٣.
الدستور المصرى (دستور ١٩٧١)
١٩٨٧.
الأنظمة السياسية - الدول -
الحكومات، ١٩٨٦.

الدكتور ادمون رباط : الوسيط فى القانون الدستورى العام،
الجزء الثانى، ١٩٧١.

الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى، ١٩٤٩
"الطبعة الرابعة".

الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى وتطور الأنظمة
الدستورية فى مصر ١٩٧١.
النظم السياسية، الجزء الأول النظرية
العامة للنظم السياسية، ١٩٧٠.

الدكتور حسن الحبن : القانون الدستورى والدستورى اللبنانى
الطبعة الثانية.

الدكتورة سعاد الشرقاوى : نظام الانتخاب فى العالم وفى مصر،
والدكتور عبد الله ناصف
مارس ١٩٨٤.

الدكتور سعد عصفور : النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، ١٩٨٠.

الدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري المصري والاتحادى.

الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ١٩٧٨.

الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ويوجه خاص فى مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية، ١٩٨٥.

: الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ١٩٥٨ - ١٩٥٩.

: نظام الحكم فى اسرائيل (الطبعة الثانية) ١٩٧٩.

الدكتور عبد الفتاح سايرداير مبادئ القانون الدستوري.

المستشار عبده عويدات : النظم الدستورية في لبنان والبلاد
العربية والعالم

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة، ١٩٤٣.
النظام الدستوري المصري، ١٩٤٢.

الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري تطور النظم
الدستورية في مصر، الخصائص العامة
للنظم الدستورية المصرية، ١٩٨٨.
النظم السياسية والقانون الدستوري،
الجزء الثاني، النظام الدستوري في
مصر والجمهورية العربية المتحدة،
١٩٦٩.

النظم السياسية والدستور اللبناني،
١٩٧٩.

الدكتور محمد الشافعي أبو راس : نظم الحكم المعاصر، دراسة مقارنة في
أصول النظم السياسية، الجزء الأول،
النظرية العامة في النظم السياسية

الأستاذ محمد خليل صبحي : تاريخ الحياة النيابية في مصر من
عهد ساكن الحبان - محمد علي باشا
- الجزء الخامس الخاص بمجموعة
الدساتير والقوانين والنظمين
وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية،
١٩٣٩.

- الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستوري، ١٩٦٧.
- الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية، أسس التنظيم
السياسي وصوره الرئيسية، الطبعة
الثانية ١٩٨٤ - ١٩٨٥.
- الدكتور محمود عيد : نظام الانتخاب في التشريع المصري
والمقارن ١٩٤١.
- الدكتور محمود متولي : مصر والحياة الحزبية والنيابية وقبل
سنة ١٩٥٢ دراسة تاريخية وثائقية،
١٩٨٠.
- الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : الحرية والاشتراكية والوحدة، ١٩٦٦.
النظام الدستوري للجمهورية العربية
المتحدة، ١٩٦٦.
- النظرية العامة للدولة، الطبعة الاولى،
١٩٨٥.
- مبادئ الأنظمة السياسية، الطبعة
الاولى، ١٩٨٤.
- الدستور المصري ورقابة دستورية
القوانين، ١٩٨٥.
- النظام البرلماني في لبنان، الطبعة
الاولى، ١٩٦٩.

الدكتور مصطفى عفيفي : نظامنا الانتخابي في الميران، ١٩٨٥.

الدكتورة نبيلة عبدالحليم كامل : الأحزاب السياسية في العالم المعاصر.

الدكتور وايت ابراهيم : نظامنا الانتخابي كما هو وكما يجب
والأستاذ توفيق حبيب أن يكون

الدكتور وحيد رافت : القانون الدستوري نوفمبر ١٩٣٧.

والدكتور وايت ابراهيم

الدكتور يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر
العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ
الدستورية العامة، ١٩٧٤.

٣٥٣	تمهيد وتقسيم
٣٥٦	الفصل التمهيدى
	الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية
٣٥٦	المبحث الأول: المبادئ العامة فى تقسيم الدوائر الانتخابية
	المبحث الثانى: تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر
	الباب الأول
٣٩٥	نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة
	الفصل الأول
٣٨٧	نظام الانتخاب الفردى
٣٨٩	المبحث الأول: الانتخاب الفردى على دور واحد
٣٨٩	المطلب الأول: مضمون الانتخاب الفردى على دور واحد
	المطلب الثانى: النموذج البريطانى كمثال لنظام الانتخاب الفردى
٣٩٨	على دور واحد
٤٠٥	المطلب الثالث: تقدير نظام الانتخاب الفردى على دور واحد
٤١١	المبحث الثانى: نظام الانتخاب الفردى على دورين
٤١١	المطلب الأول: مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين
	المطلب الثانى: النموذج الفرنسى كمثال لنظام الانتخاب الفردى على
٤١٧	دورين
	الفصل الثانى: نظام الانتخاب بالقائمة مضمون نظام الانتخاب
٤٢٦	بالقائمة
	المبحث الأول: تقسيم القوائم الانتخابية تبعاً لمدى الحرية التى
٤٢٨	يتمتع بها الناخب
٤٣٠	المطلب الأول: القوائم المغلقة

٤٣٤	المطلب الثاني: نظام القوائم مع المزج
	المبحث الثاني: القوائم الانتخابية بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل
٤٣٩	النسبي
٤٤٠	المطلب الأول: الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية
٤٤٤	المطلب الثاني: الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي
	الفصل الثالث
٤٨٦	النظام الانتخابي المختلط
	المبحث الأول
٤٨٧	النظام الانتخابي في ألمانيا الفيدرالية
	المبحث الثاني
٤٩٩	النظام الانتخابي الفرنسي (١٩٥٦-١٩٥١)
	الفصل الرابع
٥٠٤	التقدير الفقهي لنظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة
٥٠٥	المبحث الأول: أدلة أنصار نظام الانتخاب الفردي
٥١٠	المبحث الثاني: أدلة أنصار نظام الانتخاب بالقائمة
٥١٢	المبحث الثالث: تقدير للنظامين
	الباب الثاني
	نظام الانتخاب الفردي بشأن انتخاب المجالس النيابية في الفترة ما
٥٢٥	بين عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٢
	المبحث الأول: نظام الانتخاب الفردي في مصر الملكية في الفترة ما
٥٣٥	بين عام ١٩١٣-عام ١٩٥٢
	المطلب الأول: نظام الانتخاب الفردي في ظل القانون رقم ٢٩ الصادر
٥٣٥	في أول يوليو ١٩١٣ "انتخاب الجمعية التشريعية"

- المطلب الثاني: نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣ ٥٤٤
- المطلب الثالث: نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠. ٥٤٥
- المبحث الثانى: نظام الانتخاب الفردى فى مصر الجمهورية من عام ١٩٥٢-عام ١٩٨٣ ٥٥٧
- المطلب الأول: نظام الانتخاب الفردى فى ظل الدستور ١٩٥٦ ٥٦٠
- المطلب الثانى: نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٦٤ ٥٦١
- المطلب الثالث: نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٧١ ٥٨٦
- الفصل الثانى
- نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى ٦٠٧
- المبحث الأول: مبررات اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة ٦٠٨
- المبحث الثانى: السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة تبعا للقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦١٣
- المطلب الأول: الانتخاب بالقائمة ٦١٤
- المطلب الثانى: انتخاب بالتمثيل النسبى ٦٢١
- المبحث الثالث: تقدير نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٢٨
- المطلب الأول: موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٢٩
- المطلب الثانى: مثالب وعيوب النظام الانتخابى للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٣٤
- المطلب الثالث: موقف المحكمة الدستورية العليا فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٤٧

٦٥٢	الفصل الثالث
	نظام الانتخاب المختلط "الجمع بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة" القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٦
٦٥٨	المبحث الأول: الطابع المختلط للنظام الانتخابى طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
٦٥٩	المطلب الأول: الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى
٦٧٥	المطلب الثانى: نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية
	المبحث الثانى: تقدير نظام الانتخاب المختلط الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
٦٨٤	المطلب الأول: تقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
٦٨٤	المطلب الثانى: موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ "المحكمة التى تقضى بعدم الدستورية"
٦٩١	الفصل الرابع
٦٩٨	عودة إلى نظام الانتخاب الفردى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠
	المبحث الأول: الوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية واجراء الاستفتاء على حله
٧٠٠	المبحث الثانى: الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى وتقديره
٧٠٥	المطلب الأول: الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لعام ١٩٩٠.
٧١١	المطلب الثانى: تقدير نظام الانتخاب الحالى لمجلس الشعب
٧١٩	خاتمة
٧٣٧	المراجع



REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET
ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR
LA FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE D'ALEXANDRIE

